



Nederlandse steden in internationaal
perspectief: profileren en verbinden

VROMRaad

Advies 043

De Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer (VROM-raad) is ingesteld bij Wet van 10 oktober 1996 (Stb. 551). De raad heeft tot taak de regering en de beide kamers der Staten-Generaal te adviseren over hoofdlijnen van het beleid inzake de duurzame kwaliteit van de leefomgeving en over andere onderdelen van het rijksbeleid, die relevant zijn voor de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer.

VROM-raad

Oranjevuitensingel 6

Postbus 30949 – IPC 105

2500 GX Den Haag

telefoon: (070) 339 15 05

fax: (070) 339 19 70

E-mail: vromraad@minvrom.nl

Internet: www.vromraad.nl

Colofon

Advies Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden

VROM-raad, Den Haag, 2004

Overname van teksten is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

Vormgeving omslag

Drupsteen + Straathof, Den Haag

Drukwerk

OBT bv, Den Haag

ISBN 90-8513-008-5

Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden

Advies 043

14 oktober 2004



Aan de minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mevrouw S.M. Dekker
Postbus 20951 IPC 100
2500 EZ Den Haag

VROMRaad

datum : 14 oktober 2004
kenmerk: 041014.048
VRR 2004 045423
betreft: advies 'Nederlandse steden in internationaal perspectief:
profileren en verbinden'

Mevrouw de Minister,

In het op 23 december 2002 door de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgestelde werkprogramma 2003 – 2004 van de raad is aangegeven dat de raad bezig was een advies voor te bereiden over het thema 'Stedelijke netwerken in internationaal perspectief'. Hierbij bieden wij u dit advies aan. Over het thema is geen adviesaanvraag ontvangen. Het advies heeft uiteindelijk de titel 'Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden' gekregen. De raad doet in dit advies voorstellen en aanbevelingen voor ruimtelijk en ruimtelijk relevant beleid ter ondersteuning van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse stedensysteem. Het advies betekent in dat opzicht een aanvulling op het op 15 juni aan u uitgebrachte *Advies over de Nota Ruimte*. Bijgaand advies bevat met name aanbevelingen voor de uitvoering van de Nota Ruimte.

Centraal staat in het advies dat de huidige globaliseringstendenties de Nederlandse brainports bedreigen, hetgeen ook de Nederlandse mainports onder druk kan zetten. De raad hanteert overigens in dit advies met brainports als regionaal-stedelijke concentraties van kennisintensieve activiteiten een veel breder begrip dan in de Nota Ruimte gebeurt. De aanwezigheid in Nederland van een omvangrijk bestand van kennisintensieve bedrijvigheid, noodzakelijke voorwaarde voor het behoud van de werkgelegenheid, welvaart en leefbaarheid, staat onder grote druk. Er bestaat een urgente behoefte aan beleid om deze ontwikkeling zo goed mogelijk te keren. De mainportfunctie krijgt reeds aandacht in het beleid. Voor de brainportfunctie geldt dat volgens de raad nog onvoldoende.

Oranje Buitensingel 6 ipc 105 postbus 30949 2500 GX DEN HAAG telefoon (070) 339 15 05
fax (070) 339 19 70 e-mail: vromraad@minvrom.nl internet: www.vromraad.nl



De raad beseft dat nationaal en stedelijk concurrentievermogen berust op een combinatie van generieke voorwaarden zoals robuust macro-economisch beleid, innovatie- en onderwijsbeleid, en specifieke condities voor internationale specialisaties, zoals mainport- en brainportfuncties. De raad heeft zich niet beziggehouden met deze generieke voorwaarden, maar vanuit zijn taakopdracht eerst geanalyseerd welke locatiespecifieke factoren kunnen worden aangewezen, die bepalend zijn voor het succes van de ene stedelijke regio in een land en het mislukken van een andere in datzelfde land. Die factoren hebben grosso modo te maken met de mate van centraliteit en met de agglomeratiegraad. Verder heeft de raad gezien waar zich de belangrijkste knelpunten van het Nederlandse stedensysteem voordoen.

De raad richt zich in dit advies vooral op de aanpak van de knelpunten die verband houden met de internationale positie van stedelijk Nederland als brainportmilieu, alsmede met het agglomeratiegehalte van de relevante steden en stedelijke constellaties. De attractiviteit van de brainportclusters moet worden verbeterd voor brainportfuncties en creatieve werkers. De bestaande brainportfuncties moeten worden gekoesterd en zo mogelijk uitgebreid door draagvlakvergroting door middel van verbetering van het verkeerssysteem en verdichting en kwaliteitsverhoging van het grondgebruik. De raad doet in dit advies in het verlengde van zijn advies *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* ook voorstellen voor de wijze van ontwikkeling van topknooppunten en economische kernzones. De visie is samengevat in een achttal aanbevelingen. De raad hoopt met dit advies een impuls te geven aan de daadwerkelijke versterking van de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse steden.

Vanwege de betrokkenheid bij de ruimtelijke problematiek zullen wij dit advies ook aan de ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, van Verkeer en Waterstaat en van Economische zaken aanbieden. Aangezien de raad in het advies pleit voor samenhang met het generieke beleid ter bevordering van de internationale concurrentiepositie van ons land als geheel, en op dat terrein ook specifieke aanbevelingen doet, zullen wij het advies ook aanbieden aan uw ambtgenoten van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Buitenlandse Zaken, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Vreemdelingenbeleid en Integratie en van Financiën.

Hoogachtend,

De voorzitter,

Drs. F.H. van der Veen

De algemeen secretaris,

drs. A.F. van de Klundert

Inhoudsopgave

	Samenvatting	7
1	Inleiding	7
2	Knelpunten in het Nederlandse stedensysteem en de schaal daarvan	8
3	Kwalitatieve en kwantitatieve verhoging van de agglomeratiegraad	9
4	Conclusies voor de uitwerking van de Nota Ruimte	13
	Aanbevelingen	15
1	Inleiding	17
1.1	Aanleiding	17
1.2	Achtergrond	18
1.3	'Mainports' en 'brainports'	20
1.4	Globalisering en de ontwikkeling van mainports en brainports	23
1.5	Ruimtelijke succesfactoren voor mainport- en brainportfuncties	26
1.6	Probleemstelling	28
2	Knelpunten in het Nederlandse stedensysteem en de schaal daarvan	29
2.1	De structuur van het stedensysteem; drie niveaus	29
2.2	De Noordwest-Europese Megalopolis	29
2.3	Het centraal-Nederlandse stedensysteem	32
2.4	Regionaal-stedelijke clusters ('daily urban systems')	34
2.5	Opsomming van de knelpunten	38

3	Kwalitatieve en kwantitatieve verhoging van de agglomeratiegraad	41
3.1	Inleiding	41
3.2	De kracht en het eigene van Nederland	42
3.3	Het aantrekken van brainportfuncties en creatieve werkers	46
3.3.1	Welke steden zijn aantrekkelijk?	46
3.3.2	Selectieve ontwikkeling van topknoop- punten en economische kernzones	49
3.3.3	Broedplaatsen en woonmilieus	56
3.4	Verbetering van het verkeerssysteem en verdichting van het grondgebruik	63
4	Conclusies voor de uitvoering van de Nota Ruimte	69
4.1	Algemeen	69
4.2	Het aantrekken van brainportfuncties en creatieve werkers	70
4.3	Verbetering van het verkeerssysteem en verdichting van het grondgebruik	72
	Literatuur	75
	Bijlage 1 Ruimtelijke en ruimtelijk relevante succesfactoren voor mainport- en brainportbedrijvigheid en aanknopingspunten voor ruimtelijk relevant beleid	79
	Bijlage 2 Samenstelling van de raad	91

Samenvatting

1 Inleiding

In verschillende eerder verschenen rijksnota's over de ruimtelijke ordening is aandacht besteed aan de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van stedelijk Nederland als internationaal concurrerend vestigingsmilieu. Deze aandacht heeft slechts op beperkte schaal tot concrete verbetering van de kwaliteit geleid. Daarom lijkt het de VROM-raad zinvol om, naar aanleiding van en ter aanvulling op, het verschijnen van de Nota Ruimte, nadrukkelijk aandacht te vragen voor ruimtelijk beleid gericht op bescherming en verbetering van het stedelijk profiel van ons land als concurrerend economisch vestigingsmilieu. Hij heeft daarvoor twee redenen: er is in verhouding tot de aandacht voor mainports te weinig aandacht voor Nederland als 'brainport'-milieu en de globalisering van de maatschappij neemt de laatste tijd in versterkte mate toe.

Zowel 'mainports' als 'brainports' worden door de VROM-raad als specifiek opgebouwde ruimtelijke clusters van activiteiten opgevat. Bij mainportregio's gaat het in de eerste plaats om stedelijke knooppunten in het steeds internationaler wordende vlechtwerk van transportstromen. Die stromen betreffen zowel goederen als personen met als kernfuncties zee- en luchthavens. Bij 'brainports' of 'brainportregio's' gaat het om regionaal-stedelijke concentraties van bedrijvigheid, die worden gedomineerd door kennisintensieve activiteiten: regieactiviteiten, innovatieve activiteiten en activiteiten in de media- en cultuursector.

Globalisering heeft effect op de ruimtelijke orde op internationaal niveau. Er ontstaan mondiale vervoersstromen en een toenemende specialisatie. Bovendien is er sprake van een snelle vergroting van de schaal waarop economische en politiek-bestuurlijke bedrijvigheid worden geregisseerd. Dit leidt tot toenemende regionale profilering en concentratieprocessen in mainports en machts- en regiecentra (ofwel brainports) op topniveau, met economisch en politiek-bestuurlijk grote gevolgen voor de activiteitenstructuur in de onderscheiden stedelijke regio's. Deze ontwikkelingen kunnen een bedreiging vormen voor de Nederlandse mainport- en brainportcentra. Er is urgent behoefte aan beleid om deze (potentiële) bedreigingen zo goed mogelijk te keren. De voortschrijdende internationale arbeidsdeling biedt de Nederlandse main- en brainports als handelsmetropool weliswaar grote kansen, maar de positie als handelsmetropool is in het globaliseringsproces zeker niet onbedreigd. Voor handelsmetropolen is de brainportfunctie min-

stens zo belangrijk als de mainportfunctie. Zij zullen het moeten hebben van een uitstekende synergie tussen de beide functies. De mainportfunctie krijgt reeds aandacht in het beleid. Voor de brainportfunctie geldt dat nog onvoldoende.

Uiteraard zijn niet alleen specifieke, in ruimtelijke zin plekgebonden omstandigheden bepalend voor de mate van succes van een gegeven stedelijke regio. In dit advies beperkt de VROM-raad zicht echter wel tot die ruimtelijk specifieke effecten.

Er zijn twee factoren die de concurrentiekracht van een stedelijk regionaal cluster ten opzichte van andere clusters bepalen:

de **mate van centraliteit** van een gegeven cluster ten opzichte van soortgelijke clusters elders in het binnen- of buitenland;

de **agglomeratiegraad** van het betreffende stedelijk-regionale cluster zelf.

De probleemstelling in het advies is de vraag op welke wijze ruimtelijk beleid in brede zin kan bijdragen tot handhaving en waar mogelijk versterking van de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse stedensysteem, vooral de brainportconstellatie.

2 Knelpunten in het Nederlandse stedensysteem en de schaal daarvan

Op het niveau van de toch al stagnerende Noordwest-Europese Megalopolis - zonder echte miljoenen-agglomeratie met global city-kwaliteiten - is het knelpunt dat een zekere periferisering van het centraal-Nederlands stedensysteem (CNS) dreigt. De verbindingen van het CNS met de rest van de Megalopolis zijn matig, vooral in het railnet.

De agglomeratiegraad van het centraal-Nederlandse stedensysteem is in een internationale vergelijking op Europees niveau zodanig laag dat het draagvlak voor allerlei typen voorzieningen ontbreekt, bijvoorbeeld voor medische voorzieningen en winkelcentra op internationaal topniveau. Bovendien zijn onze regionaal-stedelijke clusters te klein en te zeer opgedeeld. Als gevolg van deze knelpunten mist stedelijk Nederland in kwalitatief opzicht verschillende voorzieningen op topniveau, die juist van belang zijn voor de brainportfunctie. Ten slotte mist Nederland tot nu toe een in concrete maatschappelijke en ruimtelijke ingrepen uitmondende visie op het aantrekken en vasthouden van kennis- en cultuurwerkers, als dragers van de brainportfuncties in ons land. Al met al is Nederland een verstedelijkt land, maar zonder steden van voldoende internationaal niveau om echt aantrekkelijk te zijn voor brainportactiviteiten.

De rijksoverheid doet weliswaar al het mogelijke om de Nederlandse mainports op de kaart te houden, maar negeert daarnaast de minstens zo belangrijke brainportfuncties tot nu toe grotendeels, evenals de noodzakelijke synergie tussen brainports en mainports. Verder laat het Rijk het oplossen van de knelpunten inzake het agglomeratiegehalte van stedelijk Nederland te veel over aan lagere overheden. De raad richt zich daarom in dit advies vooral op de aanpak van de knelpunten die verband houden met de internationale positie van stedelijk Nederland als brainportmilieu, alsmede met het agglomeratiegehalte van de relevante steden en stedelijke constellaties. De attractiviteit van de brainportclusters moet worden verbeterd voor brainportfuncties en creatieve werkers. De bestaande brainportfuncties moeten worden gekoesterd en zo mogelijk uitgebouwd door draagvlakvergroting door middel van verbetering van het verkeerssysteem en verdichting en kwaliteitsverhoging van het grondgebruik.

3 Kwalitatieve en kwantitatieve verhoging van de agglomeratiegraad

Ga uit van de kracht en het eigene van Nederland

Ruimtelijk beleid wordt in dit advies in brede zin opgevat, maar ook dan moet de betekenis van dit beleid als determinant van de economische ontwikkelingen in stedelijk Nederland niet worden overschat. Ruimtelijke ontwikkeling gericht op ondersteuning van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse stedensysteem zal om succesvol te zijn uit moeten gaan van de kracht en het eigene van Nederland. Deze liggen vooral in de combinatie van centraliteit in internationale vervoersnetwerken, regiefuncties, de ontwikkeling van specifieke kennis- en kundegebieden, specifieke institutionele condities en ten slotte (inter-)culturele activiteiten en vaardigheden binnen het bedrijfsleven en binnen de bevolking als geheel. Ook de kennisinfrastructuur, de 'cultuurfactor' en de kwaliteit van het woon- en verblijfsklimaat zijn zeer relevant. Om deze redenen zal alpha- en gammageoriënteerde kennisontwikkeling en toepassing een aan bètakennis gelijkwaardige positie in moeten gaan nemen in het Nederlandse kennis- en innovatiebeleid.

Versterk de meest kansrijke stedelijk-regionale clusters

Rijksbeleid dat is gericht op bescherming en waar mogelijk versterking van stedelijke brainportclusters, kan in een tijd van toenemende globalisering het best selectief en specifiek worden gericht op versterking van de meest kansrijke stedelijk-regionale clusters. Steden die gekenmerkt worden door een hoog percentage creatieve werkers onder de bevolking, hebben vrijwel zonder uitzondering een ruim en gevarieerd bestand van brainportfuncties en instellingen voor wetenschappelijk en hoger onderwijs alsmede veel stads-

buurten met een hoog broedplaatsgehalte, en veel culturele en recreatieve voorzieningen. Vaak hebben ze ook een historisch-stedelijk en romantisch aanzien.

Ontwikkel met 'sense of urgency' selectief topknooppunten en economische kernzones

Nederland kan wat betreft de stedenbouwkundige inrichting van toplocaties met centrumfuncties nauwelijks bogen op recente voorbeelden met internationale kwaliteit. Er zullen dus zeer selectief topmilieus ontwikkeld moeten worden, waarvan moet worden aangetoond dat zij de internationale concurrentie aankunnen en dus kunnen renderen. De topmilieus dienen deel uit te maken van concrete economische kernzones rond de mainports, waarin de mainport/brainport-interactie wordt geoptimaliseerd. Het project Zuidas vormt in de ogen van de raad dé internationale toplocatie voor het aantrekken van het topsegment van vooral regieactiviteiten en de ondersteuning daarvan. Dit project is derhalve van Europese betekenis. De raad denkt daarnaast aan Schiphol Airport City en Rotterdam Centraal.

Voor de locaties en projecten die van Europese betekenis zijn, moet het Rijk, in gevallen van conflicterende belangen bij de lokale en regionale overheden, zijn (mede)verantwoordelijkheid nemen. Dat kan bijvoorbeeld door het desbetreffende project tot rijksproject in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te verklaren. Bij een rijksproject hoeft overigens zeker niet de volledige verantwoordelijkheid bij het Rijk terecht te komen. Het veranderende samenspel tussen overheden en andere betrokkenen laat steeds minder ruimte voor hiërarchische sturing vanuit de overheid en vraagt steeds meer om een overheid die meestuurt in netwerken. De overheid dient de condities te creëren voor netwerksturing of voor zelfsturing van maatschappelijke actoren ('new governance'). Dit geldt bij uitstek voor de grote projecten als toplocaties, economische kernzones en mainportfaciliteiten. Deze zullen steeds via ad hoc coalities gerealiseerd moeten worden. Ze staan immers nooit op zichzelf, maar maken deel uit van gebiedsdoorsnijdende netwerken. Bij de ontwikkeling van deze projecten moet daarmee rekening worden gehouden. Er zullen in de relevante netwerken coalities moeten worden opgebouwd met dichtbij en verder weg gelegen partijen. Men kan zich dit voorstellen als een 'atomium'. Zo'n atomium kan zich over de landsgrenzen uitstrekken. Een dergelijk proces van coalitievorming kan zeer gediend zijn met de opstelling van een 'masterplan' voor de locatie.

Het is verder zeer gewenst dat overheden en bedrijfsleven per regionaalstedelijke cluster een, bij voorkeur gemeenschappelijke, regionaal-economische visie opstellen, mogelijk met 'branding'. Toplocaties moeten een uitstekende interne samenhang en bereikbaarheid en een uitstekende stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit vertonen. Daartoe is de genoemde visie onmisbaar.

Vervolgens is steun en deelname van een regionale of lokale overheid met slagkracht onmisbaar. Als het een plan van Europese betekenis betreft, moeten er over het plan op kabinetsniveau besluiten worden genomen met daarbij een eventuele financiële bijdrage of deelneming van het Rijk. Vanzelfsprekend zal er bij de grote projecten verevening georganiseerd moeten worden met samenhangende pakketten.

Stuur met topopleidingen

De raad meent dat met topopleidingen gericht gestuurd zou moeten worden op de internationale concurrentiepositie van het Nederlands hoger onderwijs ter wille van de ontwikkeling van de Nederlandse brainports. Zorg voor internationale profilering en trek actief buitenlands talent aan.

Bevorder de aantrekkelijkheid van de leefomgeving

De laatste tijd is het belang van de leefomgeving als standplaatsvoorwaarde sterk toegenomen. Het gaat erom onderwijs en werk-, woon- en leefmilieus te bieden die aantrekkelijk zijn voor 'creative people' en kenniswerkers. Regio's moeten toptalenten en studenten aantrekken en hen na hun studie proberen te behouden.

Naast topkantorenlocaties en haventerreinen, is een ruime sortering van overige bedrijfsterreinen en milieus nodig voor innovatieve en culturele activiteiten. Te denken valt bijvoorbeeld aan scienceparks, maar van groot belang zijn ook voldoende relatief goedkope en transformeerbare incubatiemilieus voor kleinschalige activiteiten en lokale complexvorming met minimale regel-druk en maximale zelfrealisatiemogelijkheden door gebruikers. Ook moeten er voldoende nieuwe combinatiemogelijkheden van wonen en werken zijn met aanpassingsmogelijkheden. Bestaande combinaties daarvan zouden in stand moeten blijven, in alle prijsklassen.

Tekorten aan riant ingerichte luxe woonmilieus en aan allerlei specifieke faciliteiten gericht op bijzondere doelgroepen moeten worden opgeheven.

Zorg voor voldoende aantrekkingskracht voor hoogwaardige buitenlandse kenniswerkers

De raad acht voldoende aantrekkingskracht van onze brainports voor hoogwaardige buitenlandse kenniswerkers van uitermate groot belang, maar beseft zeer goed dat de grenzen niet zo maar opengegooid kunnen worden. Hij meent dat de oplossing in twee samenhangende richtingen gezocht moet worden: greencard-achtige systemen in combinatie met een gericht, dus selectief arbeidsmigratiebeleid, rekening houdend met de effecten op de lange termijn, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijdsopbouw van de bevolking en van de extra ruimtedruk.

Er valt te denken aan nieuwe vormen van clustering van immigranten en hun bedrijven in het kader van mainport- en brainportontwikkeling, bijvoorbeeld groothandelscentra. Voor inwoners van landen die qua gerelateerde bedrijvigheid reeds een redelijk sterke positie in een van onze steden hebben of waarvan de toekomstige economische betekenis groot wordt geacht, zou gericht een zekere concentratie kunnen worden bevorderd. De bedoeling daarvan is dat een voldoende draagvlak voor face-to-face-contacten ontstaat en de nodige voor die expats specifieke voorzieningen op onderwijs-, winkel- en cultureel gebied kunnen worden geboden.

Vergroot het draagvlak

Draagvlakvergroting op het niveau van het centraal-Nederlandse stedensysteem zou moeten gebeuren door - naast de internationale lijnen - een aantal bestaande lijnen op een weinig kostbare manier geschikt te maken voor hogere snelheden voor het langeafstandsvervoer tussen de grote en middelgrote steden in Nederland.

Een grote opgave ligt ook bij de interne bereikbaarheid van regionaal-stedelijke clusters. De raad meent dat verbetering van regionaal-stedelijke transportsystemen als middel moet worden ingezet om tot draagvlakvergroting te komen. Dit moet primair gebeuren door de vervlechting van bestaande regionaal-stedelijke clusters te vergroten in de noordflank, de Zuidvleugel en de westflank van de Randstad. De raad kiest bewust niet voor de Randstad als het na te streven 'daily urban system'. Niet dat hij een verdere integratie op randstadniveau in de weg wil staan, integendeel, maar de Randstad is te uitgestrekt om tot 'daily urban system' uit te bouwen. Als belangrijkste mogelijke punten voor de uitbreiding van de 'daily urban systems' ziet de raad de ontsluiting van de Vinexlocaties, uitbreiding van Randstadspoor-, Stedenbaan- en Randstadrailverbindingen en een zware as tussen Almere, de Zuidas en Schiphol. De raad is er zich van bewust dat een zeer omvangrijk investeringsprogramma budgettair niet mogelijk is. Hij pleit er daarom

voor om ook bij de verbetering van regionale systemen zeer selectief te werk te gaan in een goede onderlinge afstemming met de ruimtelijke ontwikkeling. Regionale verkeersautoriteiten zijn zeer geschikt om onderlinge afstemming van de netwerken van de beheerders op de diverse overheidsniveaus tot stand te brengen.

Draagvlakvergroting en daarmee verhoging van de agglomeratiegraad kan ook bewerkstelligd worden door aanzienlijke verdichtingen en kwaliteitsverhogingen van het grondgebruik op knooppunten en anderszins goed ontsloten locaties, ook in het landelijk gebied ten behoeve van het aanleggen van groene woonmilieus in kleinschalige verspreide locaties.

4 Conclusies voor de uitwerking van de Nota Ruimte¹

In aanvulling op de Nota Ruimte trekt de raad de volgende conclusies.

Een veel breder beleid is noodzakelijk

Ruimtelijk beleid is belangrijk ter ondersteuning van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse stedensysteem. Om succesvol te zijn zal het moeten passen in en gesteund moeten worden door een veel breder en gecoördineerd overheidsbeleid ter bevordering van de internationale concurrentiepositie van ons land als geheel. Dat veel bredere beleid zal niet alleen de klassieke bevordering van handel en export en van onderwijs en technologische innovatie moeten betreffen, maar ook betrekking moeten hebben op 'zachte' factoren als cultuur(politiek), verblijfsklimaat, leefomgeving en gastvrijheid. In die breedte ontbreekt beleid, terwijl dit zeer noodzakelijk is.

Minder 'ingetogen' en 'evenwichtig' meer verantwoordelijkheid nemen, 'sense of urgency' en ruimte voor profilering en wensen van bijzondere groepen

Het ruimtelijk beleid kent twee reeds lang geldende centrale waarden 'ingetogenheid' (beperking stedelijk grondgebruik en bescherming rurale bestemmingen) en 'evenwicht' (door menging het sociale evenwicht binnen buurten, steden of landsdelen bewaren). Deze zouden minder eenzijdig moeten worden benadrukt en meer ruimte voor nuance, profilering en wensen van bijzondere groepen moeten bieden. Vanuit zijn nationale verantwoordelijkheid dient het Rijk vorm te geven aan centrale rijksaansturing op het punt van de

¹ Een aantal in de voorafgaande paragraaf genoemde onderwerpen wordt hier niet opnieuw genoemd.

ontwikkeling van toplocaties en van (de lokalisering van) specifieke topfaciliteiten. Deze ontwikkeling kan niet alleen aan overleg binnen de stedelijke netwerken overgelaten worden.

Ook de brainportdepartementen die gaan over onderwijs, wetenschap, cultuur en internationale (handels)betrekkingen, moeten daarom duidelijker in het ruimtelijk beleid worden meegenomen en actiever participeren in de Rijksplanologische Commissie (RPC).

In de Nota Ruimte ontbreekt een 'sense of urgency', waar het gaat om het daadwerkelijk uitvoeren van projecten. De raad doet een aantal voorstellen ten behoeve van deze uitvoering in ad hoc coalities.

Regisseer agglomeratie-effecten

Zorg voor een zekere ruimtelijke regie, zodat er een agglomeratie-effect van de toppen van het hoger onderwijs met de toppen in de publieke en private sector in de brainports kan ontstaan. Ook voor cultuur en kunst dient een ruimtelijke component in het rijksbeleid te worden ingebracht.

Geef aandacht aan milieus voor kenniswerkers en 'creative people'

Verder is meer aandacht nodig voor onderwijs en werk-, woon- en leefmilieus die aantrekkelijk zijn voor 'creative people' en kenniswerkers. Dit betekent een zekere herziening van het vigerende stedelijke herstructureringsbeleid. De Nota Ruimte besteedt onvoldoende aandacht aan internationaal wervende centraal-stedelijke en landelijke topwoonmilieus ten behoeve van draagvlakvergroting en kwaliteitsverhoging van de belangrijkste regionaal-stedelijke clusters.

Vergroot 'daily urban systems' geleidelijk

De raad bepleit een selectieve en stapsgewijze uitbreiding van bestaande 'daily urban systems'. Dat vraagt om investeringen in infrastructuur binnen en tussen de stedelijke netwerken. Ten onrechte wordt in de Nota Ruimte geen aandacht besteed aan de spoorverbindingen met bijvoorbeeld Twente en Zuid-Limburg.

Daarnaast zijn aanzienlijke verdichtingen en kwaliteitsverhogingen van het grondgebruik op knooppunten en anderszins goed ontsloten locaties belangrijk.

Aanbevelingen

- 1) Ondersteun de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse stedensysteem met een breed ruimtelijk beleid en laat dat beleid passen in en gesteund worden door een veel breder en meer gecoördineerd overheidsbeleid dan nu het geval is, ter bevordering van de internationale concurrentiepositie van ons land als geheel. Betrek in die coördinatie niet alleen de klassieke beleidsdriehoek (RO, V&W en EZ) maar ook onderwijs en wetenschap, innovatie, internationale betrekkingen, cultuurbeleid en fiscaliteit.
- 2) Ga uit van de kracht en het eigene van Nederland en zoek die vooral in de reeds lang - als combinatie van main- en brainport - bestaande handelsmetropool, in de (innovatie in) culturele productie, regiefuncties, interculturele vaardigheden en zakelijke dienstverlening en in de leefomgeving in brede, ook culturele, zin. Geef in dat verband naast de reeds bestaande aandacht voor de mainports ook aandacht aan de minstens zo belangrijke brainports van handel, regie en cultuur. Bevorder de synergie tussen brainports en mainports en verbeter daartoe de functionele en ruimtelijke vervlechting.
- 3) Maak als Rijk zelf duidelijke en selectieve keuzes ten aanzien van de locatie van (brainport)topvoorzieningen en bevorder zelf, vooral kwalitatieve, agglomeratie van deze voorzieningen.
- 4) Bevorder selectief en specifiek de ontwikkeling van de meest kansrijke stedelijk-regionale clusters als brainportclusters om attractief te zijn voor brainportfuncties en creatieve werkers. Koester de bestaande brainportfuncties en bouw ze zo mogelijk uit door draagvlakvergroting door verbetering van het verkeerssysteem en verdichting en kwaliteitsverhoging van het grondgebruik op knooppunten en anderszins goed ontsloten locaties.
- 5) Ontwikkel met 'sense of urgency' topknooppunten en economische kernzones rond mainports. Wees als Rijk selectiever bij de ontwikkeling van toplocaties met centrumfuncties. Voer een eenduidige regie op rijksniveau. Bevorder ad hoc coalities voor de ontwikkeling van deze grote projecten - 'new governance' - en participeer als Rijk actief in die coalities met publieke en private partijen. Maak van projecten van Europees niveau bij conflicterende belangen een rijksproject.

- 6) Bevorder dat onderwijs, werk-, woon- en leefmilieus worden geboden, die aantrekkelijk zijn voor 'creative people' en kenniswerkers. Geef meer ruimte voor ongeplande ontwikkeling in de stad.
- 7) Zorg voor voldoende aantrekkingskracht van onze brainports voor hoogwaardige buitenlandse kenniswerkers. Voer, in combinatie met greencard-achtige systemen, een gericht, dus selectief arbeidsmigratiebeleid, rekening houdend met de effecten op de lange termijn. Ondersteun de ontwikkeling van centra die aantrekkelijk zijn voor belangrijke en aanstaande handelspartners bijvoorbeeld uit Azië.
- 8) Blijf werken aan verbetering van de verbindingen met de andere delen van de Noordwest-Europese Megalopolis en binnen het centraal-Nederlandse stedensysteem, teneinde draagvlak en *catchment area* voor topvoorzieningen te vergroten.
Werk actief aan draagvlakvergroting en vervlechting van onze relatief kleine regionaal-stedelijke clusters. Breid daartoe de bestaande 'daily urban systems' selectief en stapsgewijs uit.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Als tegenhanger van het thema *Landbouw en het landelijk gebied* heeft de raad in zijn werkprogramma 2003-2004 het thema *Stedelijke netwerken in internationaal perspectief* opgenomen, met de volgende uitwerking:

Onder invloed van Europese en mondiale processen verandert de concurrentiepositie van de Nederlandse steden en de Deltametropool in het bijzonder. Ontwikkelingen in (informatie)technologie, vrij kapitaalverkeer, een toenemende (arbeids)mobiliteit en culturele uitwisseling zijn drijvende krachten. Aan de andere kant leidt globalisering tot economisch gestuurde migratie, die in het stedelijk gebied onder meer bijdraagt aan territoriale uitsluiting en probleemaccumulatie.

Ofschoon momenteel het merendeel van de activiteiten nog op de schaal van afzonderlijke steden, of stedelijke gebieden, lijkt plaats te vinden, vragen deze internationale trends om een positiebepaling die de bestuurlijke schaal van de afzonderlijke steden te boven gaat. Daarbij gaat het zowel om de concurrentiepositie van stedelijke netwerken onderling als om de (binnen)stedelijke ontwikkeling.

In het project staat de vraag centraal wat de ruimtelijke effecten zijn van genoemde internationale ontwikkelingen op het stedelijke gebied.

Vervolgvraag is daarbij of en hoe de ruimtelijke ordening die ontwikkelingen kan faciliteren.

Het voorliggende advies is daarvan het gevolg. Het betreft een ongevraagd advies.

Bij de voorbereiding van het advies heeft de raad de noodzaak gevoeld op een viertal onderwerpen externe expertise in te winnen. In de eerste fase van het adviestraject heeft de raad een 'quick scan' vergelijking van het beleid in andere landen en steden voor het versterken van hun concurrentiepositie laten uitvoeren.²

Er bleek al veel literatuur over het belang van de Randstad, mainports etc. te zijn. De raad vond het nuttig meer informatie te krijgen over de 'softe' (brain-

² Vet, J.M. de, M.J. Zondag en L. Boot (2003); *Stedelijke netwerken in internationaal perspectief; beleidsinvloed bij concurrentiepositie van stedelijke regio's*.

port) kant. Ten tweede werd er nog altijd te weinig gekeken vanuit een West-Europees-perspectief op de Nederlandse stedelijke netwerken. Ten derde is in de ruimtelijk-economische literatuur het aspect van migratie onderbelicht. Daarom zijn in opdracht van de VROM-raad drie essays geschreven:

- *Kansen voor de Creatieve Stad* door drs. J. Saris;
- *Geschakelde metropolen en de tussengebieden* door prof.dr. J.G. Lambooy;
- *De Migratie-Paradox. Een beschouwing over immigratie in de geglobaliseerde economie. In het bijzonder in de regio Amsterdam* door prof.dr. J.M.M. van Amersfoort.

Deze essays zijn opgenomen in een apart verkrijgbare achtergrondstudie.³

De raad dankt de schrijvers van de quick scan en de essays voor hun bijdrage aan de meningsvorming en aan de inhoud van het advies.

Verder zijn er ter voorbereiding van het advies twee inspirerende rondetafelgesprekken gevoerd, namelijk over het thema *Economie en stedelijke organisatie* met vertegenwoordigers van vooral de wetenschap en over het thema *Ontwikkelingsstrategie economische kernzone Schiphol - Zuidas* met vertegenwoordigers van het regionale bedrijfsleven en de stedelijke overheid.

1.2 Achtergrond

In verschillende eerder verschenen rijksnota's over de ruimtelijke ordening is aandacht besteed aan de kwaliteiten van de ruimtelijke inrichting van stedelijk Nederland als internationaal concurrerend vestigingsmilieu voor economische activiteiten met een grote groeipotentie en welvaartsbijdrage. Illustratief in dit verband is de volgende passage uit de Vierde Nota Extra (Vinex), PKB deel III, Kabinetsstandpunt, p.133 en volgende:

Bij investeringsbeslissingen zal de rijksoverheid zich vooral richten op die elementen uit het ruimtelijk ontwikkelingsperspectief en uit het verandingsperspectief voor de dagelijkse leefomgeving, waarin via de markt niet wordt voorzien en waarvoor de investeringsbeslissingen niet door de andere overheden behoren te worden genomen. Ook zal bijzonder aandacht worden besteed aan overheidsuitgaven waarvan een aanzienlijk versterkend effect uitgaat op particuliere investeringen. Dit houdt de volgende prioriteitsstelling in:

³ Achtergrondstudie 016, Essays Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden.

- I Het bevorderen van de concurrentiepositie van Nederland door:*
- A het bevorderen van een internationaal concurrerend grootstedelijk vestigingsmilieu in de Randstad. Hiertoe worden gerekend investeringen in:*
- aansluitingen op het Europese hogesnelheidslijnennet voor personenvervoer;*
 - toplocaties voor kantoren (incl. ontsluiting);*
 - internationale scholen en instituten;*
 - hoogwaardige woningbouw;*
 - essentiële onderdelen uit de nadere uitwerking Groene Hart;*
 - de Randstadgroenstructuur.*
- B het versterken van de positie van de stedelijke knooppunten. Hiertoe worden gerekend investeringen in:*
- hoogwaardige voorzieningen in onderwijs, cultuur, gezondheidszorg en kennisoverdracht aan bedrijven;*
 - hoofdtransportassen weg en rail tussen stedelijke knooppunten onderling en met het achterland;*
 - openbaar vervoer in de stadsgewesten van de stedelijke knooppunten;*
 - bodemsanering;*
 - telematicavoorzieningen/digitaal telecommunicatienet.*
- C het versterken van de mainports Schiphol en Rotterdamse haven. Hiertoe worden gerekend investeringen in:*
- achterlandverbindingen weg, water en rail (goederen en personen) naar zuid en oost;*
 - essentiële onderdelen uit de plannen van aanpak Schiphol en Rijnmond;*
 - telematicavoorzieningen.*

Nu, vijftien jaar later, is nog slechts een deel van deze ideeën verwezenlijkt. Omdat deze uitgangspunten nog niets van hun belang hebben verloren, wordt daarom met recht en reden in de Nota Ruimte opnieuw ingegaan op deze beleidsthematiek. Toch lijkt het de VROM-raad zinvol om, bij wijze van kanttekening bij de Nota Ruimte en bij het proces tot uitvoering van de Nota Ruimte, een eigen oproep te formuleren tot ruimtelijk beleid gericht op bescherming en waar mogelijk verbetering van het stedelijk profiel⁴ van dit land als internationaal concurrerend economisch vestigingsmilieu. Hij heeft daarvoor twee redenen.

⁴ De internationale concurrentiepositie van Nederland als geheel wordt, voorzover het gaat om de ruimtelijk relevante aspecten, niet alleen bepaald door de in dit advies aan de orde zijnde concurrentiepositie van het Nederlandse stedensysteem, maar ook door bijvoorbeeld de positie van de landbouw en de kwaliteit van de landelijke gebieden. Die laatste aspecten komen aan de orde in het parallelle advies 'Meerwerk' advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief (nr. 042 oktober 2004).

In de eerste plaats zijn in ons land sedert het verschijnen van de Vierde Nota bij voortdoring van verschillende zijden kanttekeningen geplaatst bij de beleidsvoornemens van het Rijk rond de concurrentiepositie van stedelijk Nederland en de sindsdien ingezette pogingen tot uitvoering ervan.

Deze kanttekeningen betreffen vooral de te sterke nadruk, zeker in het tot dusverre geconcretiseerde beleid, op Nederland als distributieland. Door dat beleid kwam het accent grotendeels te liggen op de 'mainport'-functies. Vergeleken hiermee zou er te weinig aandacht zijn voor Nederland als 'brainport'-milieu. Dit geldt ook voor de Nota Ruimte. Op zich valt te waarderen dat het kabinet het belangrijk acht de economische kracht en de concurrentiepositie van Nederland te versterken en daarvoor de ruimte wil bieden. De Nota legt echter eenzijdig nadruk op de mainports en op (bèta-georiënteerde) innovatieregio's als de brainport genoemde regio Eindhoven. Daarmee blijven in de Nota alpha- en gammageoriënteerde brainportactiviteiten onderbelicht, evenals de noodzakelijke synergie tussen brainports en mainports.

In de tweede plaats neemt de globalisering van de maatschappij de laatste tijd in versterkte mate toe. Vooral de groeiende internationalisering van organisatie en bestuur van grote bedrijven wordt in dit verband in de literatuur als een ingrijpende ontwikkeling aangemerkt. Deze heeft namelijk effect op het internationale spreidingspatroon van zowel hoofdkantoren als complete kantoorvestigingen en industrieën. Deze ontwikkeling wordt in de Nederlandse beleidsstukken nog niet als probleem gezien en om die reden onvoldoende tot object van nationaal ruimtelijk-economisch beleid gekozen.

1.3 'Mainports' en 'brainports'

Zowel 'mainports' als 'brainports' worden door de raad als specifiek opgebouwde ruimtelijke clusters van activiteiten opgevat.

Bij **mainportregio's** gaat het in de eerste plaats om stedelijke knooppunten in het steeds internationaler wordende vlechtwerk van transportstromen, zowel van goederen als van personen. Kernfuncties binnen dergelijke mainportregio's zijn zee- en luchthavens. Rond deze kernfuncties zijn in het algemeen allerlei aanvullende distributieve activiteitsvormen gevestigd, alsmede andere verwante soorten van bedrijvigheid, zowel van logistieke aard als met faciliterende of verwerkende functies.⁵

⁵ Belangrijke mainportregio's die in hoofdzaak rond zeehavens zijn opgebouwd, zijn bijvoorbeeld Singapore en Sjanghai. Als vooraanstaande mainportregio's georganiseerd rond luchthavens, kunnen onder andere Londen, Parijs en Chicago worden genoemd. Ten slotte fungeren onder meer New York en Tokio als mainportregio's die zowel van zeehaven- als van luchthavenfaciliteiten zijn voorzien.

De aanduiding **'brainport'** wordt in de internationale literatuur als concept ter benoeming van bepaalde vormen van ruimtelijk-economische samenballing nauwelijks gebruikt. Het concept wordt hier geïntroduceerd vanwege het frequente gebruik ervan in het in Nederland reeds vele jaren aan de gang zijnde mainport-brainport debat over de na te streven ruimtelijk-economische structuur van het land. In dit advies komen 'brainports' of 'brainportregio's' aan de orde, indien sprake is van regionaal-stedelijke concentraties van bedrijvigheid, die worden gedomineerd door kennisintensieve activiteitsvormen.⁶ In dit verband denkt de raad vooral aan een drietal activiteitenclusters: regieactiviteiten, innovatieve activiteiten en activiteiten in de mediasector.

Bij **regieactiviteiten** moet in de eerste plaats worden gedacht aan het besturen, organiseren en financieren van economische bedrijvigheid. De hoofdzetels van banken en de hoofdkantoren van industriële ondernemingen zijn goede voorbeelden van dergelijke activiteiten. Daarnaast behoren allerlei politiek-bestuurlijke activiteiten, zoals die in ministeries, tot deze categorie van kennisintensieve bedrijvigheid. In beide gevallen wordt continu gebruik gemaakt van alle mogelijke vormen van kennis en informatie, liefst zo nieuw en hoogwaardig mogelijk.

Innovatieve activiteiten zijn gericht op het creëren van nieuwe kennis en informatie, en van producten die hierop zijn gebaseerd. In dit verband kan bijvoorbeeld een onderscheid worden gemaakt tussen innovatieve activiteiten gelieerd aan regiefuncties, de sector 'research and development' ten behoeve van de industrie en landbouw, en activiteiten in de kunstsector. Zij vinden onder meer plaats in organisaties van zakelijke dienstverlening, planbureaus en adviesraden, bedrijfslaboratoria en ingenieursbureaus, alsmede toneelgezelschappen, ontwerpateliers en bij als eenmansbedrijf opererende kunstenaars.

Als **activiteiten in de mediasector** kunnen al die vormen van bedrijvigheid worden beschouwd, die betrokken zijn bij de overdracht en verspreiding van kennis en informatie: radio- en TV-organisaties, uitgeverijen, softwareproductiebedrijven, kranten en dergelijke.

Kortom, bij kennisintensieve oftewel 'creatieve' activiteiten gaat het volgens de raad niet uitsluitend om research-activiteiten gericht op het vernieuwen van technologieën. Het ontwikkelen en tot uitvoer brengen van politiek-

⁶ De raad gebruikt het begrip brainport derhalve in een ruimere, ook op alpha- en gamma-kennis betrekking hebbende betekenis. In de Nota Ruimte krijgt alleen de meer bètagoeriënteerde regio Eindhoven de titel brainport toebedeeld vanwege de internationaal vooraanstaande positie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling.

bestuurlijke, sociaal-economische en culturele innovaties telt voor de raad in even sterke mate. Essentieel voor het functioneren van kennisintensieve activiteitsvormen is vooral de voortdurende betrokkenheid van een 'creative core' van wetenschappers, ingenieurs, schrijvers, kunstenaars, ontwerpers en opiniemakers. Deze mensen zijn namelijk permanent betrokken in creatieve processen.⁷

Ruimtelijke clustering waarbij alle hier onderscheiden kennisintensieve activiteiten zijn samengebald binnen één of enkele stedelijke agglomeraties of regio's per land of zelfs werelddeel, is bepaald geen regel. Vooral de 'research and development' activiteiten gericht op innovaties binnen specifieke industrie- of landbouwsectoren zijn lang niet altijd onderhevig aan dergelijke concentratietendities. Vaak blijven dergelijke innovatieve activiteiten gesitueerd binnen qua productieprofiel verwante industriële of agrarische regio's.

In de literatuur worden tegenwoordig de concepten 'transactional city' en 'global city' veel gebruikt. Deze verwijzen naar het verschijnsel dat concentratie op nationale of internationale schaal wat betreft de situering van regiefuncties, innovatieve activiteiten en bedrijven in de mediasector in toenemende mate optreedt.⁸

Een zekere mate van ruimtelijke clustering van deze kennisintensieve activiteiten is dan ook, zeker op nationaal niveau, eerder regel dan uitzondering. Hierbij gaat het vooral om twee vormen van ruimtelijke clustering. Allereerst is vaak sprake van clustering rond regiefuncties in de economische sfeer. Dergelijke clusters zijn bijvoorbeeld opgebouwd uit bepaalde bankinstellingen, hoofdkantoren van industriële of dienstverlenende ondernemingen, kantoren gericht op zakelijke dienstverlening, instellingen voor universitair of hoger onderwijs, uitgeverijen en kranten aangevuld met een bijpassend bestand van eenmansbedrijven in de gedaante van beeldend kunstenaars, softwareproducenten, grafisch ontwerpers, etc. Daarnaast kan sprake zijn van clustering, vooral op nationaal niveau, rond regiefuncties in de politiek-bestuurlijke sector. De clusterkern wordt in dit geval bijvoorbeeld gevormd door een of meer parlamentsgebouwen en een reeks ministeries, aangevuld met een collectie van met deze ministeries verbonden overheidsdiensten, planbureaus en advieslichamen.

⁷ Florida, R. (2002); *The rise of the creative class*. Brouwer, J (2004); *Creatieve industrie, een notitie*. Saris, J. Essay Kansen voor de Creatieve Stad, in: Achtergrondstudie 016.

⁸ Gottmann, J. (1983); *The Coming of the Transactional City*. Sassen, S. (1991) *The Global City*. Knox, P.L. e.a. (1994), *The Geography of the World Economy*.

Daarnaast kunnen ook in dit geval allerlei vormen van culturele activiteit en bedrijvigheid in de mediasector in het cluster zijn opgenomen. Hoofdsteden zijn bij uitstek voorbeelden van het brainporttype waaraan hier gedacht moet worden.

Uiteraard zijn combinaties van brainport- en mainportfuncties in één stedelijke regio denkbaar, de grote global cities zoals New York, Tokio en Londen zijn allemaal opgebouwd rond zo'n combinatie. Hierbij gaat het meestal om een uitgebreid cluster van brainportactiviteiten in combinatie met één of meer vliegvelden als mainportelement. Een combinatie van brainportfuncties met een zeehavencluster gericht op bulkvervoer komt daarentegen vergeleken met vroeger nauwelijks meer voor. Londen en in mindere mate New York zijn bijvoorbeeld sinds lang bestaande global cities die gedurende de laatste halve eeuw een groot deel van hun zeehavenactiviteiten hebben laten verdwijnen.

1.4 Globalisering en de ontwikkeling van mainports en brainports

Globalisering heeft ten minste op drie manieren effect op de ruimtelijke orde op internationaal niveau.

In de eerste plaats staat het globaliseringsproces voor het in groeiende mate internationale karakter van de mondiale vervoersstromen, zowel van goederen als van personen. Deze ruimtelijke schaalvergroting gaat gepaard met de opkomst van een beperkt aantal op internationaal niveau functionerende vervoersknooppunten (ofwel mainports) met een megaomzet, én het stagneren van een groot aantal andere vervoersknooppunten, bijvoorbeeld doordat laatstgenoemde knooppunten vanwege hun relatief slechte verkeersligging ten opzichte van andere landen of continenten een groeiend deel van hun klanten verliezen.

In de tweede plaats betekent deze globalisering een toenemende specialisatie, vooral wat betreft de productieve bedrijvigheid. Een markant effect van deze specialisatie is bijvoorbeeld de sinds enige tijd groeiende verplaatsing van arbeidsintensieve bedrijvigheid, vooral van industriële aard, vanuit hoog ontwikkelde, maar daardoor tevens door hoge lonen gekenmerkte landen in onder andere West-Europa naar minder ontwikkelde landen met een lager loonpeil, bijvoorbeeld in Azië.

En ten slotte staat het globaliseringsproces, voor zover dit proces betrekking heeft op het regisseren van economische en politiek-bestuurlijke activiteiten, voor een snel voortschrijdend proces van maatschappelijke structuurvergroting. De desbetreffende samenwerkingsverbanden raken vervlochten in

steeds omvangrijker en steeds meer op internationaal niveau opererende economische en politiek-bestuurlijke constellaties. Deze constellaties worden geregisseerd door een steeds beperkter aantal voortdurend machtiger wordende besturen, raden van commissarissen en directoraten. De voornaamste ruimtelijke implicatie van deze ontwikkeling is een toenemende concentratie van regiefuncties in een steeds beperkter aantal machts- en regiecentra (ofwel brainports) op topniveau.

De consequenties van deze drie trends voor de opbouw van de economische en politiek-bestuurlijke bedrijvigheid in de afzonderlijke regio's in de wereld laat zich in één zinsnede samenvatten: toenemende internationale arbeidsdeling en regionale profilering. Voor vrijwel alle denkbare takken van industriële en dienstverlenende (dat wil zeggen in overgrote mate stedelijke) bedrijvigheid blijkt, wat betreft hun ruimtelijke spreiding over de wereld, gedurende de laatste halve eeuw sprake te zijn van enkele duidelijke stedelijk-regionale winnaars naast vele verliezers. Een korte toelichting.

In eerstgenoemde trend - de schaalvergroting in het spreidingspatroon van vervoersstromen, alsmede de daaruit voortvloeiende verschuivingen in het internationaal bestand van mainports - is vóór alles sprake van een concentratieproces met hiërarchisch karakter. Kenmerkend voor de winnende mainports is, naast de grote omvang van de ter plaatse omgezette vervoersstromen, de grote en groeiende diversiteit van het bestand van mainportgebonden functies ter plekke. Echter, ook vrijwel alle verliezers zijn als vervoersknooppunten blijven functioneren, zij het op een minder groot en door minder diversiteit gekenmerkt niveau.

Ook in de derde trend - het groeiende belang van economische en politiek-bestuurlijke samenwerkingsverbanden die op internationale schaal opereren en maatschappelijke structuurvergroting in het algemeen - gaat het in de eerste plaats om een concentratieproces met hiërarchische trekken.

De winnaars in het proces van structuurvergroting onderscheiden zich ook in dit geval van het aanzienlijk grotere aantal verliezende stedelijke regio's door een grotere diversiteit in hun bestand van brainportfuncties en door hun grotere gewicht. Dit is bijvoorbeeld af te leiden uit het aantal hoofdkantoren binnen de betreffende regio's alsmede uit het aantal universiteiten en behaalde Nobelprijzen. De verliezers worden ook in dit geval niet geheel weggedrukt. Ze blijven als brainports functioneren, zij het op steeds bescheidener wijze.

Ten slotte gaat het in de tweede trend - de door specialisatie in groeiende mate uiteenlopende bedrijfsprofielen in de onderscheiden regio's - meer om een per sector van bedrijvigheid anders verlopend herschikkingsproces. De in een bepaalde sector winnende regio's zijn vooral gekenmerkt door een volledig op de betreffende sector ingesteld functieprofiel. Dit profiel kan daardoor tevens als eenzijdig en kwetsbaar worden beschouwd. Daarnaast is bij de verliezers in dit proces soms zelfs de gehele bedrijfstak verdwenen.

Kortom, de drie geschetste globaliseringstendenties kunnen zowel in economisch als in politiek-bestuurlijk opzicht grote gevolgen hebben voor het activiteitenbestand in de onderscheiden stedelijke regio's. In de hoog ontwikkelde en door hoge lonen gekenmerkte rijke landen en stedelijke regio's in West-Europa en Noord-Amerika is bij wijze van spreken het postindustriële tijdperk aangebroken. De aanwezigheid van een omvangrijk bestand van kennisintensieve bedrijvigheid, geclusterd in een of meer brainports, is in die landen de laatste tijd een noodzakelijke voorwaarde geworden voor het behoud van de werkgelegenheid, welvaart en leefbaarheid. Dit is zelfs belangrijker geworden dan de aanwezigheid van kapitaalintensieve mainport-clusters. De hoge lonen in deze landen vormen namelijk steeds meer een belemmering voor het vasthouden van allerlei industrieel-stedelijke (en agrarische) vormen van bedrijvigheid.

Nederland is bij uitstek een voorbeeld van de beschreven ontwikkeling. In de 16^{de} eeuw beginnen de steden in West-Nederland zich in combinatie met elkaar te ontplooiën als verzameling van stapelmarkten. Daardoor ontstaat een centrale positie in het Europese vlechtwerk van handelsstromen over lange afstand. In de 17^{de}, 'Gouden' eeuw groeit deze constellatie uit tot een voor die tijd op wereldschaal opererend mainport- én brainportcluster, met Amsterdam als een ware global city en Rotterdam als runner up. Wanneer dit stapelmarktcluster vervolgens in de loop van de 18^{de} eeuw zijn betekenis verliest, leidt dit in het gehele land tot sociaal en economisch verval. Pas in het laatste kwart van de 19^{de} eeuw komt stedelijk Nederland opnieuw tot bloei, dankzij de ten langen leste ook in dit land inzettende industrialisatie. En wederom spelen Amsterdam en Rotterdam als belangrijkste mainport- en brainportcentra in dit verband een cruciale rol.

De genoemde globaliseringstendenties bedreigen niet alleen de mainports maar ook de brainportcentra. De fusie tussen Air France en de KLM betekent een bedreiging voor de positie van Schiphol als mainport. De Amsterdamse Effectenbeurs heeft zijn positie goeddeels verloren zien

gaan ten gunste van de beurzen van Londen en Parijs. Bij een volgende, verwachte internationale concentratiegolf in de bankensector bestaat een aanmerkelijke kans dat de huidige hoofdkantoren van de banken in de Nederlandse brainportcentra hun regiefunctie verloren zien gaan ten gunste van buitenlandse centra. Philips zou bij zijn verhuizing uit Eindhoven vestiging in het grote financiële centrum Londen hebben overwogen in plaats van in Amsterdam. De aanwezigheid in Nederland van een omvangrijk bestand van kennisintensieve bedrijvigheid, noodzakelijke voorwaarde voor het behoud van de werkgelegenheid, welvaart en leefbaarheid, staat derhalve onder grote druk. Er bestaat een urgente behoefte aan beleid om deze ontwikkeling zo goed mogelijk te keren.

Natuurlijk biedt de voortschrijdende internationale arbeidsdeling de Nederlandse main- en brainports als handelsmetropool ook grote kansen. Nederland heeft als handelsmetropool altijd van deze internationale arbeidsdeling geleefd. De Nederlandse mainports zijn bovendien van mondiaal niveau. Op zich is dit juist, maar deze positie als handelsmetropool is in het globaliseringsproces zeker niet onbedreigd. Voor handelsmetropolen is de brainportfunctie minstens zo belangrijk als de mainportfunctie. Achteruitgang van de brainportfunctie bedreigt ook de mainportfunctie. De handelsmetropool zal het moeten hebben van een uitstekende synergie tussen de beide functies. De mainportfunctie krijgt reeds aandacht in het beleid. Voor de brainportfunctie geldt dat nog niet onvoldoende. De bovengenoemde urgente behoefte aan beleid om de bedreigingen van de Nederlandse brainportcentra te keren, geldt dus onverkort.

1.5 Ruimtelijke succesfactoren voor mainport- en brainportfuncties

Het spreekt vanzelf dat zeker niet alleen specifieke, in ruimtelijke zin plekgelaten omstandigheden bepalend zijn voor het weerstaan van bovengenoemde dreiging en dus voor de mate van economisch succes van een gegeven stedelijke regio. Economisch, sociaal, fiscaal, innovatie- en onderwijsbeleid, is van groot belang en kan bijvoorbeeld de invloed van generieke factoren als hoge loonkostenniveaus opvangen. Evenzo kunnen technologische innovaties, bijvoorbeeld in de telecommunicatie, bewerkstelligen dat sommige functies aan betekenis inboeten of juist groeien ongeacht de structuur van de stedelijke regio's waarin ze zijn gesitueerd.

Naast dergelijke generieke factoren kunnen echter ook locatiespecifieke factoren worden aangewezen, die bepalend zijn voor het succes van de

ene stedelijke regio in een land en het mislukken van een andere in datzelfde land. Om dit soort ruimtelijk specifieke effecten gaat het de raad in dit advies. Dit betekent dat in dit advies eerst wordt gezocht naar een antwoord op de vraag welke factoren de concurrentiekracht bepalen van een gegeven stedelijk-regionaal cluster van mainport- en/of brainportfuncties in verhouding tot andere clusters. Bijlage 1 geeft een uitgewerkt overzicht van acht factoren: de aanwezigheid van marktrelaties, een goed gesorteerde arbeidsmarkt, vestigingsmogelijkheden, infrastructuur en verbindingen, institutionele structuur, kwaliteit van de leefomgeving, woonmilieus, uitstraling en imago.

De literatuur maakt aannemelijk dat, ter verklaring van het succes van een gegeven stedelijke regio als mainport- of brainportcluster en als samenvatting van genoemde acht factoren, twee typen factoren aan de orde kunnen zijn.

- a) Factoren die determinerend zijn met betrekking tot de **mate van centraliteit** van een gegeven cluster ten opzichte van soortgelijke clusters elders in het binnen- of buitenland. Hierbij wordt met de aanduiding 'mate van centraliteit' bedoeld op de situering van een gegeven stedelijk mainport- en brainportcluster ten opzichte van (in potentie) op deze mainport- of brainportfuncties gerichte stedelijke regio's elders in het land of in het buitenland, dit alles gemeten in afstand of liever nog in reistijd. Kernidee is hier dat hoe centraler de situering van een gegeven cluster is, des te groter de kans is op voorspoed wat betreft de aanwezige mainport- en brainportfuncties.
- b) Factoren die determinerend zijn wat betreft de **agglomeratiegraad** van het betreffende stedelijk-regionale cluster zelf. Met de term 'agglomeratiegraad' wordt bedoeld op de omvang en diversiteit van het in een gegeven regiocluster aanwezige bestand van mainport- en brainportactiviteiten met inbegrip van alle mogelijke toeleverende en ondersteunende activiteitsvormen. Kernveronderstelling in dit advies is dat naarmate de kwaliteit van activiteiten én het kwantitatieve draagvlak in een cluster groter zijn, de kans groter is dat reeds aanwezige specifieke mainport- en brainportactiviteiten blijven bestaan en de kans groter is op verkrijging van nieuwe mainport- en brainportfuncties.

In dit advies zal een poging worden gedaan ruimtelijk beleid te formuleren op basis van deze tweedeling. Daarvoor is het echter wel nodig eerst nader te preciseren wat moet worden verstaan onder een regionaal-stedelijk cluster. Vooralsnog ziet de raad als regionaal-stedelijk cluster al die uit een of meer steden met hun ommeland bestaande stedelijke regio's die intern effectief functioneren als 'daily systems', dat wil zeggen als intern op grond

van alle mogelijke vormen van dagelijkse interactie vervlochten regionale systemen zoals arbeids- en woningmarkten.

1.6 Probleemstelling

Met bovenstaande opmerkingen inzake stedelijk Nederland als internationaal concurrerend vestigingsmilieu, mainports en vooral brainports, en ten slotte typen van ruimtelijke succesfactoren, is het uitgangspunt voor dit advies in grote lijnen aangegeven. Vastgesteld kan worden dat in Nederland tot nu toe vooral de Randstadagglomeraties tezamen met hun ommelanden een, ook bij internationale vergelijking, aansprekende clustering bieden van mainport- en brainportfuncties. Hierbij fungeren de Rotterdamse haven, Schiphol en de binnen deze agglomeraties gevestigde hoofdkantoren en instellingen voor financiële en zakelijke dienstverlening als kernactiviteiten. Vooral de brainportactiviteiten worden echter door de voortschrijdende globalisering bedreigd, hetgeen ook de mainportactiviteiten onder druk kan zetten.

In het advies gaat het vervolgens om beantwoording van de vraag op welke wijze ruimtelijk beleid in brede zin - elke vorm van beleid die resulteert in het distribueren, accommoderen en faciliteren van onderscheiden vormen van grondgebruik - kan bijdragen aan handhaving en waar mogelijk versterking van de internationale concurrentiekracht van het Nederlandse stedensysteem, vooral de brainportconstellatie. In de probleemstelling wordt deze vraag in drie vragen opgedeeld.

1. Welke knelpunten doen zich in het Nederlandse stedensysteem voor ten aanzien van brainportactiviteiten en op welke schaal is dat het geval?
2. Welke vormen van ruimtelijk beleid zijn denkbaar ter verbetering van de kwaliteit van de brainportfuncties in verschillende regionaal-stedelijke clusters en daarmee ter verhoging van de agglomeratiegraad?
3. Welke vormen van ruimtelijk beleid zijn denkbaar ter vergroting van de kwantiteit, het draagvlak, van de betreffende regionaal-stedelijke clusters en daarmee eveneens ter verhoging van de agglomeratiegraad van deze clusters?

Vraag 1 wordt beantwoord in hoofdstuk 2; de vragen 2 en 3 en de antwoorden op de knelpunten in hoofdstuk 2 komen aan de orde in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 zullen op grond van hoofdstuk 3 de conclusies voor de Nota Ruimte en vooral voor de uitvoering daarvan worden getrokken.

2 Knelpunten in het Nederlandse stedensysteem en de schaal daarvan

2.1 De structuur van het stedensysteem; drie niveaus

Welke Nederlandse steden of stedelijke constellaties zouden aan bod kunnen komen als mogelijk doelwit voor nationaal ruimtelijk beleid ter bescherming van vooral de brainportfuncties ter plaatse. Dit betreft een aantal clusters van brainportfuncties: internationale regiefuncties en internationale dienstverlening (de noordflank van de Randstad, Den Haag en omgeving), kennisintensieve activiteiten in de culturele en mediasector (eveneens de noordflank van de Randstad) en innovatieve bedrijvigheid in verschillende technologiesectoren (ICT, vooral in en rond Eindhoven; agro-productie, vooral in en rond Ede/Wageningen; natte en droge waterstaat, vooral in en rond Rotterdam/Delft).

De in dit hoofdstuk te beantwoorden vraag is in hoeverre in genoemde steden en stedelijke zones sprake is van dermate ernstige knelpunten in hun functioneren als brainportmilieus dat ze in aanmerking zouden kunnen komen voor nationaal ruimtelijk beleid. Daartoe wordt stedelijk Nederland, op drie schaalniveaus benaderd:

- a) als onderdeel van de Noordwest-Europese Megalopolis;
- b) als centraal-Nederlands stedensysteem;
- c) als regionaal-stedelijke clusters: op het laagste niveau van de op grond van interne vervlechting in de vorm van dagelijkse interactie binnen dit stedensysteem te onderscheiden 'daily urban systems'.

2.2 De Noordwest-Europese Megalopolis

De Noordwest-Europese Megalopolis bestaat, kort samengevat, uit de Randstad, de Vlaamse Ruit en de Rhein-Ruhr-metropool, alsmede uit de intermediaire gebieden tussen deze drie vanouds op de Rijn en Noordzee georiënteerde delta- en laagland-metropolen. Deze Megalopolis vormt, in combinatie met de metropolenconstellatie in Zuidoost-Engeland (Londen), West- en Zuid-Duitsland (o.a. Frankfurt en München), Zwitserland (o.a. Zürich en Genève) en Noord-Italië (o.a. Milaan, Turijn en Genua), reeds vele eeuwen het economisch-stedelijke kerngebied van Europa, zeker voor zover het gaat om de mainport- en brainportfuncties in dit werelddeel.

De betrokken constellaties omvatten in combinatie met elkaar alle functies die in dit verband aan de orde zijn: internationale zeehavens en vliegvelden, hoofdzetels van banken, hoofdkantoren van grote ondernemingen, politiek-bestuurlijke centrumfuncties, topuniversiteiten en -researchinstellingen, kennisintensieve industrieën, culturele topvoorzieningen, mediabedrijvigheid, etc.⁹

Dit alles geldt evenzeer voor de Noordwest-Europese Megalopolis als deze op zichzelf wordt gezien. Deze constellatie omvat, mede dankzij een zowel in bevolkingsaantal als in productiviteit gemeten grote omvang¹⁰, een rijk gevarieerd en daardoor tamelijk compleet bestand van mainport- en brainportfuncties. Bovendien is binnen deze Megalopolis in groeiende mate sprake van vervlechting, zowel in de vorm van geld- en informatietransacties als in de vorm van daadwerkelijk verkeer van goederen en personen. Een duidelijke aanwijzing voor deze toenemende vervlechting vormt de economische opbloei langs de verkeerscorridors tussen de drie aloude laagland- en delta-metropolen gedurende de laatste decennia.¹¹ De langs de A2 en A12 gelegen Noord-Brabantse en Gelderse regionaal-stedelijke clusters zijn hiervan goede voorbeelden. Kortom, stedelijk Nederland profiteert tot nu toe ook in dit opzicht duidelijk van zijn positie binnen de Megalopolis.

Voor deze Noordwest-Europese Megalopolis, en daardoor tevens voor stedelijk Nederland, zijn ook enkele knelpunten aan te wijzen. In de eerste plaats mag het dan zo zijn dat de Megalopolis reeds vele jaren gekenmerkt is door een grote productiviteit en een hoge welvaart, de groei ervan (zowel in bevolkingsaantal als in productiviteit) blijft de laatste tijd wel duidelijk achter bij de groei in vergelijkbare constellaties elders in de wereld. Daar komt bij dat de Megalopolis een zeer gespreid en gedeconcentreerd verstedelijkingspatroon (in drie landen) kent en er een echte miljoenen-agglomeratie met global city-kwaliteiten zoals Londen ontbreekt. Dit gemis maakt de Megalopolis extra kwetsbaar voor negatieve globaliseringseffecten in de vorm van topinstellingen die naar grotere global cities elders in de wereld verdwijnen. De Noordwest-Europese Megalopolis en daarbinnen het

⁹ Brunet, R. (1989); *Les villes 'européennes'. Rapport pour la DATAR.*

¹⁰ In de publicatie 'Content' (R. Koolhaas (ed.), AMO, Taschen Verlag, Köln, 2004) bezet de Noordwest-Europese Megalopolis (daar 'Eurocore' genoemd) met 32 miljoen inwoners de derde plaats in de wereldtoppen van grootstedelijke regio's (20 tot 60 miljoen inwoners).

¹¹ Lambooy J. (2004) *Geschakelde metropolen en de tussengebieden.* In: Achtergrondstudie 016.

centraal-Nederlandse stedensysteem mist de echte top die van alles aantrekt.¹² Ook is van belang dat, mede door het bestaan van nationale grenzen, de verbindingen binnen de Megalopolis - anders dan de verbindingen met andere grootstedelijke regio's op wereldschaal - van een matige kwaliteit zijn. Daardoor functioneert de Megalopolis onvoldoende als draagvlak en *catchment area* voor topvoorzieningen.

Stedelijk Nederland heeft echter niet alleen te maken met deze knelpunten van de Megalopolis. Het heeft binnen de Megalopolis te kampen met eigen problemen, vooral veroorzaakt door zijn specifieke ligging binnen de Megalopolis. Door de aanleg van de Kanaaltunnel tussen Zuidoost-Engeland en Noord-Frankrijk, de daardoor mogelijk geworden 'korte bocht' naar Londen en ook de hogesnelheidslijn naar Parijs lijken namelijk recent de centraliteitsverhoudingen binnen de Megalopolis te zijn verschoven. Zoals blijkt uit de voor de raad opgestelde 'quick scan'¹³ maakt de regio Lille - Roubaix een succesvolle transitie door van oud industriegebied tot moderne logistieke draaischijf in Noordwest-Europa. Ook Brussel is centraler komen te liggen en heeft bovendien het voordeel de zetel van de Europese Commissie te zijn.

Een ander knelpunt zijn de matige verbindingen, vooral in het railnet, met de overige delen van de Megalopolis. De belangrijkste handelspartner van Nederland is Duitsland, met name het Land Noordrijn-Westfalen, 18 miljoen inwoners. De verbinding daarmee via de Hogesnelheidslijn-Oost, wordt van een dermate lage kwaliteit dat deze niet op, uit imago-oogpunt belangrijke, kaarten van het toekomstige hogesnelheidslijnnennet voorkomt. Daarnaast hebben steden als Maastricht en Eindhoven een matige of geen railverbinding met respectievelijk Luik/Aken en Brussel.

¹² Zo telt brainportregio Boston, onderdeel van de grootstedelijke regio WashBos-corridor (Washington-Boston), 16 universiteiten met in totaal 170.500 studenten, tegen de Deltametropool 6 universiteiten met 110.500 studenten. Deze 16 universiteiten zijn voor het overgrote deel dicht bij elkaar gelegen en er maken ook topuniversiteiten als Harvard University en Massachusetts Institute of Technology (samen 40 Nobelprijswinnaars tegen de universiteiten in de Deltametropool 2) deel van uit. (bron: Deltametropool in de wereld, Zandbelt & vandenBerg spatial engineering and consultancy, in opdracht van: Stichting Vrienden van de Deltametropool, februari 2004.)

¹³ Vet, J.M. de, M.J. Zondag en L. Boot (2003); *Stedelijke netwerken in internationaal perspectief; beleidsinvloed bij concurrentiepositie van stedelijke regio's*.

2.3 Het centraal-Nederlandse stedensysteem

Op een lager schaalniveau kan het centraal-Nederlandse stedensysteem worden onderscheiden. Dit stedensysteem omvat het in Nederland gesitueerde deel van de Noordwest-Europese Megalopolis. Dit bestaat uit de Randstadagglomeraties, tezamen met de in Gelderland en Noord-Brabant gelegen stedelijke tussenzones langs de verkeerscorridors die de Randstad verbinden met de Vlaamse Ruit en de Rhein-Ruhr-metropool.¹⁴ Vanwege het specifiek Nederlandse politiek-bestuurlijke regime waaraan het gebied onderhevig is, heeft het zin dit stedensysteem te onderscheiden als een op lager schaalniveau functionerend deelverband binnen de Megalopolis. Dit regime kan namelijk veel effect hebben. Dit komt bijvoorbeeld zowel tot uitdrukking in het belastingregime, als in de wijze waarop sociale voorzieningen en onderwijsfaciliteiten worden gedistribueerd. Daarnaast werkt een dergelijk regime door in het beleid met betrekking tot ruimtelijke orde en verkeersstructuur binnen het betreffende land.¹⁵

Welke specifieke voor- en nadelen vloeien voor het centraal-Nederlandse stedensysteem voort uit deze regime-afhankelijkheid? Bij voorbaat kan worden vastgesteld dat de politiek-bestuurlijke verhoudingen binnen Nederland momenteel reeds meer dan driekwart eeuw worden gedomineerd door politici en bestuurders met een christen-democratische of socialistische achtergrond. Het resulterende regime is daardoor wat betreft de ruimtelijke inrichting van het land reeds vele decennia gekenmerkt door een voortdurend benadrukken van met name twee centrale waarden: 'ingetogenheid' en 'evenwicht'. In dit verband staat de aanduiding 'ingetogenheid' voor de voortdurend onderstreepte behoefte om het stedelijk grondgebruik in Nederland binnen de perken te houden en typisch rurale bestemmingen te beschermen tegen verdringing. Daarnaast staat 'evenwicht' voor het evenzeer telkens opnieuw ingezette streven om het sociale evenwicht binnen buurten, steden of landsdelen te bewaren door in dit opzicht menging te bevorderen. Daardoor zou sociaal-ruimtelijke polarisatie tussen buurten, steden of landsdelen worden tegengegaan.¹⁶ Zonder enige twijfel hebben deze twee

¹⁴ Zie ook het essay van Lambooy in: Achtergrondstudie 016.

¹⁵ Zie voor een beschouwing over regimes: Terhorst e.a.(1997); *Fragmented Brussels and Consolidated*.

¹⁶ Zie ook de steun voor o.a. het Noorden en Zuid-Limburg en de afwijzing ten tijde van de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening van het zogenoemde E-milieu, het type ruimtelijke eenheid dat de reeks A-milieu (ca. 5.000 inwoners, type Paterswolde), B-milieu (ca. 15.000 inwoners, type Laren), C-milieu (ca. 60.000 inwoners, type Den Bosch) en D-milieu (ca. 250.000 inwoners, type Amsterdam-Centrum) zou voortzetten tot een meer metropolitaan niveau, waarvan er maar één mogelijk zou zijn in Nederland.

centrale waarden bijgedragen tot het creëren van allerlei vormen van ruimtelijke kwaliteit, deels van typisch Nederlandse signatuur. Het kan echter niet worden ontkend dat diezelfde waarden tegelijkertijd kunnen hebben geleid tot het ontstaan van bepaalde knelpunten.

Aan welke soort kwaliteiten en knelpunten moet hier worden gedacht? Wat de kwaliteiten betreft: het centraal-Nederlandse stedensysteem zou waarschijnlijk minder doorsneden en omzoomd zijn door groen - onder andere in de vorm van het in allerlei opzichten typisch Nederlandse 'Groene Hart' - als dit christen-democratische en socialistische regime niet had bestaan. Vergelijking met buitenlandse stedelijke regio's die niet of nauwelijks aan een dergelijk regime onderhevig zijn geweest, maakt dit aannemelijk.

Ook zou de sociaal-economische polariteit die ook nu al kan worden vastgesteld tussen de gemiddeld laag opgeleide en weinig draagkrachtige bevolking van de steden in het zuidelijke deel van de Randstad en hun in doorsnee rijkere en hoger opgeleide Randstadgenoten uit het noordelijk deel, waarschijnlijk aanzienlijk groter zijn geweest bij een meer liberaal getint regime.

Op gelijksoortige wijze kan het ontstaan van bepaalde knelpunten worden benaderd. Het is bijvoorbeeld niet onaannemelijk dat het gedurende vele decennia volgehouden beleid van 'ingetogenheid' er mede toe heeft geleid dat momenteel vooral in West-Nederland een tekort wordt gevoeld aan riant ingerichte luxe woonmilieus, zowel in landelijke setting als in een centraal-stedelijke context.¹⁷

Ook is niet ondenkbaar dat in Nederland momenteel, mede door het streven naar evenwicht en het tegengaan van achterstandsmilieus, alle steden en regio's beschikken over een redelijk toereikend bestand van opleidingsfaciliteiten die voor iedereen toegankelijk zijn, terwijl tegelijkertijd nauwelijks aandacht is besteed aan het creëren van topopleidingen voor de scholing van een economische en politieke elite.

Dit mechanisme kan als volgt in meer algemene termen worden verwoord: het streven naar ingetogenheid en naar evenwicht ofwel gelijkheid van kansen voor iedereen zou goed gepaard kunnen zijn gegaan met een tekort aan aandacht voor specifieke doelgroepen. En hierbij moet dan niet alleen

¹⁷ Dit tekort kan mede tot extra lange afstand forensisme naar West-Nederland en verplaatsing van bedrijven uit West-Nederland hebben geleid.

worden gedacht aan een tekort aan topvoorzieningen, maar ook aan ander-soortige tekorten. Zo is niet ondenkbaar dat het in Nederland sinds de jaren zeventig in de grote steden op ruime schaal doorgevoerde streven naar vervanging of herstel van de verouderde woningvoorraad er mede toe heeft geleid dat juist in de steden waar dit beleid verregaand is gerealiseerd, momenteel een gebrek bestaat aan goedkope panden die geschikt zijn voor het opvangen van startende kleine ondernemers, beginnende kunstenaars, studenten en kennis- en cultuurwerkers.

In combinatie met elkaar zijn dit voorbeelden van de wijze waarop een door sociaal-democratische en confessionele bestuurders en politici gedragen regime doorwerkt in de ruimtelijke orde. Dit geldt zowel op het niveau van de steden als van het land als geheel. Het land komt eruit tevoorschijn als een op solide wijze ingericht compact, stedelijk land, beschermd tegen het ontstaan van uitgesproken probleemmilieus, maar ook als een land dat verstoken is van allerlei specifieke faciliteiten gericht op bijzondere doelgroepen. Juist dit laatste kenmerk zou in de naaste toekomst wel eens problemen kunnen gaan geven in een samenleving die steeds meer lijkt te worden gedragen door mondige burgers met uiterst uiteenlopende scholingsprofielen, herkomstgeschiedenissen en leefwijzen.

2.4 Regionaal-stedelijke clusters ('daily urban systems')

Ten slotte is het 'daily urban system' door de raad als concept gekozen om op een lager niveau dan dat van het centraal-Nederlandse stedensysteem uitwerking te geven aan zijn inzichten omtrent het in de toekomst gewenste rijksbeleid met betrekking tot stedelijk Nederland. Voor daily urban systems is kenmerkend dat hun interne vervlechting in de eerste plaats berust op alle mogelijke vormen van 'dagelijkse' interactie. Driekwart eeuw geleden zou toepassing van een dergelijke definitie dan ook nog uitgemond zijn in een classificatie van woonkernen en stadsbuurten. De dagelijkse actieradius van de meeste ingezetenen van ons land reikte in die dagen namelijk niet verder dan de grenzen van het eigen lokale woonmilieu. Sindsdien is echter veel gebeurd. Vooral na de Tweede Wereldoorlog is de mobiliteit van de bewoners van Nederland aanzienlijk gegroeid, zodat momenteel zo langzamerhand vrijwel iedereen gewend is geraakt aan daily urban systems met een regionale maat.

Niettemin blijven bestuurders, politici en professionals betrokken bij de ruimtelijke ordening van dit land, de voortdurend groter wordende omvang van daily urban systems met de nodige zorg volgen. Die zorg heeft te maken met

angst voor ongeremd verplaatsingsgedrag, massale suburbanisatie en dichtslibbende open ruimte. Deze zorg is in dit advies echter niet aan de orde. De raad onderkent slechts de betekenis van daily urban systems, in dit betoog verder aangeduid als 'regionaal-stedelijke clusters', als regionaal verankerde sets van positieve en negatieve condities met betrekking tot het functioneren van bedrijven en instellingen ter plaatse. In dit opzicht is blijkens onderzoek namelijk ten minste in drie opzichten van conditionering sprake.

In de eerste plaats blijken conditionerende effecten te zijn verbonden aan de omstandigheid dat regionaal-stedelijke clusters als dagelijkse leefwereld voor de bewoners functioneren. Vrijwel alle ingezetenen brengen er het grootste deel van hun leven van alledag door. Behalve dat ze er wonen, werken ze er. Ze hebben er hun vrienden en clubs. Ze gaan er uit en bezoeken er de kerk. In aansluiting hierop geldt dit cluster bovendien veelal als meest voor de hand liggende banen- en woningmarkt voor het geval dat de betrokkenen van werkkring of woning willen of moeten veranderen. In de literatuur is deze regionale gebondenheid van bewoners reeds vele malen vastgesteld en toegelicht. Ze wordt dan vooral in verband gebracht met allerlei alledaagse restricties wat betreft de actieradius van deze bewoners en de daaruit voortvloeiende bereikbaarheid van faciliteiten en contactpartners buitenshuis.¹⁸ Voor bedrijven en instellingen die op zoek zijn naar een standplaats is deze regionale gebondenheid van ingezetenen een belangrijk gegeven, vooral bij het werven van personeel. Regionaal-stedelijke clusters fungeren als gevolg van deze gebondenheid namelijk als de territoriale reservoirs waarvan de inhoud bepaalt of bedrijven en instellingen er vanuit een standplaats binnen dat cluster de arbeidskrachten zullen vinden, die ze zoeken. En omgekeerd bepaalt de inhoud van dergelijke clusters of ze er de woningen en omgevingskwaliteiten zullen aantreffen, die ze nodig denken te hebben om het gespecialiseerde topkader aan zich te kunnen binden, dat ze van elders willen meenemen of aantrekken.

Deze clusters hebben in de tweede plaats echter, los van de uit hun hoedanigheid als dagelijkse leefwereld voortvloeiende betekenis van standplaatsfactor, ook rechtstreeks effect op het functioneren van bedrijven en instellingen binnen de betreffende regio. Om te beginnen blijken regionaal-stedelijke clusters namelijk voor een groot deel van de in de regio gevestigde ondernemingen, als eerst-in-aanmerking-komende afzetmarkt (of thuismarkt) te fungeren. Dit geldt vooral voorzover het om dienstverlenende bedrijven en

¹⁸ Hägerstrand, T.(1970); *What About People in Regional Science?*

instellingen gaat. Dit ligt ook voor de hand. Zeker voor dienstverlenende organisaties geldt dat kosten en moeite worden bespaard, wanneer de klantenkring in de eerste plaats wordt gezocht en gevonden binnen het rayon dat in het bestek van een normale werkdag vanuit de betreffende vestigingsplek goed bereikbaar is en gemakkelijk bediend kan worden. Voorzover dergelijke organisaties op zoek zijn naar een nieuwe standplaats, zullen ze dan ook zeker de nodige aandacht schenken aan de kwaliteiten van verschillende regionaal-stedelijke clusters als potentiële afzetmarkt.

In de derde plaats wijst onderzoek uit dat regionaal-stedelijk clusters, vooral wat betreft de brainportbedrijvigheid ter plaatse, als maximale territoriale context fungeren voor de op face-to-face contact gebaseerde, met het werk verbonden interactie tussen de betrokken creatieve werkers. Hierbij gaat het overwegend om contactpartners die elkaar herhaaldelijk ontmoeten, alsmede om contacten die vrijwel nooit geruime tijd vooraf zijn gepland. Dit kennisintensieve werkgebonden face-to-face contact kan zowel de vorm aannemen van besprekingen in vergaderzalen als van overleg in laboratoria of werk-kamers, van bezoeken aan elkaars ateliers, van snel gemaakte afspraken in een eethuis of van toevallige ontmoetingen op straat of in een café.

Actieve deelname in dergelijke contactnetwerken betekent voor de betrokken creatieve werkers in het algemeen ten minste de beschikbaarheid van een woon- of verblijfplaats binnen hetzelfde regionale cluster, of soms zelfs nog liever binnen dezelfde buurt waar ook de potentiële contactpartners hun uitvalsbasis hebben. Anders kost het regelen van ontmoetingen te veel tijd en moeite.¹⁹ Bedrijven, instellingen en vooral individuele kenniswerkers die op zoek zijn naar een dergelijke stimulerende contact-context, zijn dan ook in sterke mate gebaat bij een regionaal-stedelijk cluster met erkende effectiviteit op dit punt.

Op grond van welke karakteristieken kan nu een onderscheid worden gemaakt tussen clusters met positieve standplaatskwaliteiten in dit opzicht en clusters met tekorten? En in hoeverre is juist in de Nederlandse situatie op clusterniveau sprake van bepaalde kwaliteiten of tekorten?

¹⁹ Hägerstrand, T. (1970); *What About People in Regional Science?* Bergh, R. (1981); *De binnenstad als vrijetijdscentrum*. Tordoir, P. (1993); *The Professional Knowledge Economy*. Kloosterman, R. (1997); *Face 2 Face; een pleidooi voor congestie*. Bronkhorst, M. (1999); *Ontmoetingsplaatsen van zakelijke dienstverlening*. Meer, M. van der (2000); *De ontmoeting in het warenhuis*.

De eerste vraag kan in belangrijke mate eenduidig worden beantwoord. Voorzover regionaal-stedelijke clusters in het geding zijn als regionale arbeids- en woningmarkten voor bedrijven en organisaties op zoek naar personeel, geldt dat de kans op succes groter is, naarmate het bestand van beroepsbeoefenaren en woningen ter plaatse groter is en de opbouw van dit bestand gevarieerder. Dit geldt in algemene zin. Dit geldt in extra sterke mate voor kennisintensieve bedrijvigheid waarvoor de aanwezigheid van voldoende creatieve werkers met bijpassende voorzieningen - toegankelijke woon-werkruimte, opleidingsmogelijkheden, culturele en uitgaansvoorzieningen e.d. - blijkens onderzoek een absolute voorwaarde lijkt te zijn voor een adequaat functioneren van deze brainportbedrijven.²⁰

Voorzover het gaat om de kwaliteiten van regionaal-stedelijke clusters als afzetmarkt voor allerlei voorzieningen binnen deze clusters, geldt globaal dezelfde conclusie. Hoe groter de omvang en hoe diverser de opbouw van het grondgebruik ter plaatse, des te groter is ook de kans op de aanwezigheid van een bevredigend functionerende thuismarkt voor de reeds binnen het cluster gevestigde voorzieningen. Des te groter is ook de kans dat nieuwe vormen van dienstverlening zich om die reden ter plaatse vestigen. En ook voorzover dergelijke clusters beoordeeld moeten worden op hun kwaliteiten als stimulerende context voor het functioneren van creatieve interactienetwerken, blijkt te gelden dat dergelijke netwerken beter werken en productiever zijn naarmate de betreffende clusters een grotere omvang hebben qua participantenbestand en de samenstelling van deze bestanden gevarieerder is.

Ook de tweede vraag is nu snel beantwoord. Stedelijk Nederland heeft op het niveau van de binnen het centraal-Nederlandse stedensysteem te onderscheiden regionaal-stedelijke clusters duidelijk met een groot knelpunt te maken. Dit stedensysteem valt blijkens onderzoek namelijk nog steeds uiteen in een groot aantal daily urban systems.²¹ De meest omvangrijke clusters in ons land, de clusters van Amsterdam en Rotterdam, omvatten beide bijvoorbeeld ternauwernood 1,5 miljoen inwoners. Echt grote miljoenenagglomeraties, gebaseerd op interne vervlechting in de vorm van dagelijkse interactie, zijn in Nederland dus niet te vinden. Dit heeft gevolgen zowel voor de uitgebreidheid van het voorzieningenaanbod en het arbeidspotentieel ter plaatse als voor de gevarieerdheid en de kwaliteit ervan. Zo ontbreken medische voorzieningen en winkelcentra van internationaal

²⁰ Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class*.

²¹ Bontje, M. (2001) *The Challenge of Planned Urbanisation*.

topniveau²² en is bijvoorbeeld het musicalaanbod en theaterrepertoire beperkt. Kenmerk van de metropool is dat de hele wereld in kleine stukjes teruggevonden kan worden in de metropool, bijvoorbeeld de gespecialiseerde Chinese antiquair. Nederland kent dat nauwelijks. Dat is een knelpunt, omdat juist die gespecialiseerde consumentenvoorzieningen zorgen voor een aantrekkelijk internationaal verblijfsklimaat. Dat internationale verblijfsklimaat is van belang voor de internationale handelsfunctie. Het voorzieningenniveau moet niet alleen afgestemd zijn op wat de Nederlander²³ wil, maar ook op wat de internationale gemeenschap verlangt.

2.5 Opsomming van de knelpunten

Zowel de kwaliteiten als de tekorten waarmee stedelijk Nederland in relatie tot brainportactiviteiten te maken heeft, zijn hiervoor wel genoemd. Gezien de doelstelling van dit advies zal het betoog hierna echter volledig gericht zijn op de aanpak van knelpunten. Daarom passeren juist deze knelpunten nog eens kort de revue.

- Wat betreft het centraliteitsniveau dreigt het centraal-Nederlands stedenstelsel op mondiaal niveau achter te blijven ten opzichte van de Noordwest-Europese Megalopolis. Een echte grote stad ontbreekt. De verbindingen, vooral in het railnet, zijn matig. Versterking van het stelsel van internationale verbindingen en, in aansluiting hierop, vergroting van de in Nederland aanwezige mainportcapaciteit, lijken daarom noodzakelijk.
- Wat betreft de agglomeratiegraad van het centraal-Nederlandse stedenstelsel geldt om te beginnen dat deze in een internationale vergelijking op Europees niveau zodanig laag is, dat het draagvlak voor allerlei typen, vooral consumptieve, voorzieningen ontbreekt. Onze regionaal-stedelijke clusters zijn te klein en te zeer opgedeeld. Vergroting van dit draagvlak lijkt daarom nodig, vooral voor de brainportfuncties. Hierbij gaat het in de eerste plaats om draagvlakvergroting op het niveau van de belangrijkste regionaal-stedelijke clusters binnen dit systeem. Ook op het hogere schaalniveau van het centraal-Nederlandse stedenstelsel als geheel kan verbetering van het verkeerssysteem en verdichting van het grondgebruik extra draagvlak opleveren ter ondersteuning van bepaalde

²² Bijvoorbeeld blijkend uit een Gucci- of een Pradavestiging.

²³ De steeds grotere etnische en culturele diversiteit binnen de Nederlandse bevolking zal leiden tot een meer divers winkelbestand en cultureel aanbod. Daarmee is echter nog geen voldoende kwaliteit verzekerd. Zo achten welgestelde Nederlandse Hindoestanen het Nederlandse winkelbestand onvoldoende toegesneden op hun specifieke behoeften en gaan daarom in Londen winkelen.

- onmisbare bovenregionale voorzieningen. Zowel de mainportclusters als de brainportactiviteiten binnen het stedensysteem zouden baat kunnen hebben bij deze strategieën.
- Als gevolg van deze knelpunten mist stedelijk Nederland in kwalitatief opzicht verschillende voorzieningen op topniveau, die juist van belang zijn voor de brainportfunctie. Hierbij gaat het in de eerste plaats om onderwijsinstellingen op topniveau alsmede om luxe woonmilieus, zowel in centraal-stedelijke setting als met een hoog suburbaan of dorps gehalte. Ook wat betreft de stedenbouwkundige inrichting van toplocaties met centrumfuncties kan Nederland echter nauwelijks bogen op recente voorbeelden met kwaliteit. Opvulling van deze lacune lijkt geboden. Vooral de brainportclusters zouden baat hebben bij deze strategieën.
 - Ten slotte (en nog niet eerder in dit hoofdstuk genoemd) mist Nederland tot dusverre een in concrete maatschappelijke en ruimtelijke ingrepen uitmondende visie op het aantrekken en vasthouden van ‘creative people’, als dragers van de brainportfuncties in dit land. Hierbij moet bijvoorbeeld zowel gedacht worden aan generiek onderwijs- en migratiebeleid als aan een specifiek in bepaalde steden gevoerd huisvestingsbeleid gericht op jonge starters. In aanvulling hierop moet worden gedacht aan beleid gericht op het tot ontwikkeling brengen van verschillende typen broedplaatsmilieus.

Samengevat komen deze vier knelpunten erop neer dat Nederland weliswaar een verstedelijkt land is, echter zonder steden van voldoende internationaal niveau, vooral wat betreft brainportactiviteiten.

Deze opsomming is, hoewel summier, ook in ten minste één opzicht overdadig. De rijksoverheid doet namelijk reeds veel. Zij beperkt zich daarbij volgens de raad tot dusverre wel te zeer tot een beperkt aantal strategieën. In twee opzichten lijkt deze beperking namelijk aanvechtbaar. In de eerste plaats doet de rijksoverheid weliswaar al het mogelijke om de Nederlandse mainports op de kaart te houden²⁴, maar ze negeert daarnaast de minstens zo belangrijke brainportfuncties tot nu toe grotendeels.

²⁴ Zo wordt geïnvesteerd in Maasvlakte-2 en wordt rond Schiphol voldoende ruimte gereserveerd voor de verdere ontwikkeling van de luchthaven. De Betuweroute is inmiddels een gegeven. Over hogesnelheidslijnen naar het zuiden en oosten zijn besluiten genomen. Deze lijnen beogen mede een antwoord te zijn op de verschuiving van de centraliteitsverhoudingen binnen de Megalopolis. De Nota Ruimte geeft prioriteit aan de oplossing van knelpunten op een aantal (weg)hoofdverbindingssassen, met name de zogenoemde triple A-verbindingen (de A2, de A4 en de A12). Deze verbindingen met het buitenland sluiten aan bij de Trans-Europese Netwerken (TEN's).

Dit geldt met name voor de alpha- en gammageoriënteerde brainportactiviteiten zoals culturele productie, regiefuncties en zakelijke dienstverlening, evenals de noodzakelijke synergie tussen brainports en mainports. In de tweede plaats doet de rijksoverheid veel ter verbetering van het centraliteitsniveau van stedelijk Nederland, maar laat zij tezelfdertijd het oplossen van de knelpunten inzake het agglomeratiegehalte van stedelijk Nederland te veel over aan lagere overheden.

Voor de hierna in hoofdstuk 3 volgende uitwerking van ruimtelijke beleidsstrategieën ter bescherming van de concurrentiekracht van het Nederlandse stedensysteem betekent dit dat de raad zich in zijn advies volledig richt op de aanpak van de laatstgenoemde drie knelpunten. Dat wil zeggen op knelpunten die vooral verband houden met de internationale positie van stedelijk Nederland als brainportmilieu, alsmede met het agglomeratiegehalte van de in dit verband relevante steden en stedelijke constellaties. De attractiviteit van de brainportclusters moet worden verbeterd voor brainportfuncties en creatieve werkers en de bestaande brainportfuncties moeten worden gekoesterd en zo mogelijk uitgebouwd door draagvlakvergroting. Dat kan door verbetering van het verkeerssysteem en verdichting van het grondgebruik.

3 Kwalitatieve en kwantitatieve verhoging van de agglomeratiegraad

3.1 Inleiding

Ruimtelijk beleid wordt in dit advies in brede zin opgevat. Het gaat de raad in dit verband namelijk om alle vormen van overheidsbeleid die resulteren in het locationeel distribueren en het op de betreffende locaties accommoderen en faciliteren van bepaalde vormen van grondgebruik. Zo bezien kent bijvoorbeeld ook het beleid rond het wetenschappelijk onderwijs en de volksgezondheid een ruimtelijke component die van invloed is op de allocatie van de universiteiten en ziekenhuizen in een land.

Ook als ruimtelijk beleid in deze brede zin wordt gedefinieerd, moet de betekenis van dit beleid als determinant van de economische ontwikkelingen in stedelijk Nederland niet worden overschat. Om te beginnen is de overheid allesbehalve oppermachtig in dit opzicht. Technologische ontwikkelingen en verschuivende consumentenvoorkeuren worden bijvoorbeeld in hoge mate door maatschappelijke krachten bepaald, zonder dat de overheid daar veel aan toe of af kan doen. Bovendien is generiek overheidsbeleid, bijvoorbeeld met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, fiscaliteit, of de rechtspositie van werknemers in een land, in veel opzichten veel effectrijker wat betreft de voor- of tegenspoed van de bedrijvigheid in een land, dan specifiek ruimtelijk beleid. Kortom, regiospecifiek ruimtelijk beleid is slechts één van de determinanten van de mate waarin een regionaal-stedelijk netwerk succes heeft als cluster van economische bedrijvigheid.

Ruimtelijke ontwikkeling gericht op ondersteuning van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse stedensysteem zal om succesvol te zijn uit moeten gaan van de kracht en het eigene van Nederland. Zo'n ontwikkeling zal ook moeten passen in en gesteund moeten worden door een veel breder en gecoördineerd overheidsbeleid ter bevordering van de internationale concurrentiepositie van ons land als geheel. Zo kan ontwikkeling van een toplocatie met centrumfuncties van Europees niveau bijdragen aan de internationale concurrentiepositie, maar is omgekeerd de slaagkans van die ontwikkeling zeer afhankelijk van een goed internationaal vestigings-

klimaat. Dat vestigingsklimaat staat op het ogenblik onder grote druk. De concurrentiepositie van Nederland verslechtert. Zo daalt Nederland in de ranglijst van het World Economic Forum van de zevende plaats in 1998 naar de vijftiende in 2002. In *Pieken in de Delta*²⁵ wordt erop gewezen dat de positie van Nederland ook in andere internationale concurrentieranglijsten zoals die van de Economist Intelligence Unit (EIU) en het Institute for Management Development (IMD) terugloopt. Dat teruglopen valt ook voor de positie van onze grootste steden te onderkennen, bijvoorbeeld in de European Regional Prospects 2004²⁶ van ERECO/ECORYS.

3.2 De kracht en het eigene van Nederland

Nationaal en stedelijk concurrentievermogen berust op een combinatie van generieke voorwaarden zoals robuust macro-economisch beleid, en specifieke condities die zorgen voor internationale specialisaties, zoals een mainport. Structuurbeleid, waaronder het ruimtelijk structuurbeleid, grijpt in op specifieke condities. Die kunnen weliswaar worden beïnvloed door beleid, maar vloeien vooral voort uit historische ontwikkelingspaden. Een mainport schep je niet in één of twee kabinetperiodes. Specifieke condities zijn met andere woorden padafhankelijk. Structuurbeleid zal daarom moeten voortbouwen op bestaande sterktes en uit moeten gaan van 'het eigene' ofwel het specifieke profiel van economische activiteiten en voorzieningen van een stad of een land.

Steden zoals Londen en Parijs hebben een breed economisch profiel, met relatief veel activiteiten in de top van de internationale hiërarchie. Daaronder bevindt zich een laag steden met een minder breed profiel maar wel met specialismen van hoog niveau. De drie grootste Nederlandse steden, en ook de Randstad als geheel, behoren tot die laag.²⁷

Waar liggen in dit opzicht de belangrijkste specifieke condities, eigen aan Nederland en zijn stedensysteem? Naar het oordeel van de raad is in Nederland sprake van enkele condities die synergetisch op elkaar inwerken en geleid hebben tot enkele krachtige economische activiteitenclusters waarmee het land zich profileert in de internationale arbeidsdeling. Het betreft de combinatie van centraliteit in internationale vervoersnetwerken, regiefuncties, de ontwikkeling van specifieke kennis- en kundegebieden, specifieke institutionele condities zoals handels- en luchtvaartverdragen, en ten slotte

²⁵ Ministerie van Economische Zaken (2004); (Nota) *Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*.

²⁶ ECORYS Nederland BV, 7 september 2004.

²⁷ Taylor P.J. (2004); *World City Network. A Global Urban Analysis*.

(inter)culturele activiteiten en vaardigheden binnen het bedrijfsleven en binnen de bevolking als geheel, waaronder de raad nadrukkelijk ook internationale gastvrijheid en interculturele tolerantie begrijpt.

Activiteiten die sterk profiteren van deze combinatie van condities, zijn onder andere de transportsector, de handelssector, de agribusiness en het toerisme, stuk voor stuk sectoren die bovengemiddeld bijdragen aan de export en de internationale economische aantrekkingskracht van ons land en onze steden. Het belang van de internationale transportsector is mede in het licht van het mainportbeleid genoegzaam bekend. Meer nog dan bij de transportsector spelen bij de andere genoemde sectoren combinaties van condities een rol, waaronder in het bijzonder de combinatie van mainport en brainport. Zo is het cluster van hoogwaardige zakelijke en financiële diensten in Nederland internationaal vooral op het gebied van internationale handelstransacties sterk geprofileerd. De Randstad speelt als handelsmetropool mee in de absolute wereldtop, naast steden als New York, Hong Kong en Singapore. Naast de multimodale intercontinentale ontsluiting ('zee- en luchthavenhubs') wordt die positie ook geschraagd door de vele handelsverdragen en de daarmee samenhangende concentratie van financieel-economische en juridische kennis en informatie op het gebied van handelstransacties in Nederland, alsmede door interculturele vaardigheden (waaronder meertaligheid) in de beroepsbevolking. De handelsfunctie is gebaseerd op een combinatie van fysieke voorzieningen, kennis en specifieke institutionele en culturele condities, die in de loop van vele decennia zijn ontwikkeld. De combinatie van mainport- en brainportfuncties en culturele condities verklaart ook de kracht van de Nederlandse grafische industrie en mediasector en de Nederlandse agribusiness, waaronder de uiterst sterke sierteeltsector. Het voorbeeld van de agribusiness geeft de stedelijke oriëntatie aan van de krachtige economische clusters, die gebaseerd zijn op de combinatie van internationale centraliteit, regiefuncties, specifieke kenniscompetenties en culturele condities. De sterkste activiteiten binnen de Nederlandse agribusiness, tuinbouw en handel in tuinbouwproducten, zijn in belangrijke mate stedelijk georiënteerd, al of niet geconcentreerd in de zogenaamde greenports waar de Nota Ruimte aan refereert. In het advies 'Meerwerk' advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief²⁸ gaat de raad hierop nader in.

Het succes van de hier genoemde economische sectoren is mede te danken aan een geïntegreerde aanpak op een scala van beleidsterreinen, waaronder mainportbeleid, beleid ten aanzien van de kennisinfrastructuur en beleid

²⁸ Advies 042, oktober 2004.

ten aanzien van internationale handelsbetrekkingen. In het kader van het ruimtelijk structuurbeleid zijn in ieder geval het verstedelijkings- en locatiebeleid en het infrastructuurbeleid relevant, vanwege de sterke oriëntatie van de internationale economische clusters op grootstedelijke arbeids- en voorzieningenmarkten en het belang van zowel regionale als internationale ontsluiting. Andere fundamenteën voor de internationale concurrentiepositie, waaronder met name de kennisinfrastructuur, de 'cultuurfactor' en de kwaliteit van het woon- en verblijfsklimaat zijn echter ook relevant voor het ruimtelijk beleid. De raad gaat daar kort op in.

Het kennisinfrastructuurbeleid in Nederland is sterk op ontwikkeling en toepassing van bètakennis gericht. Niettegenstaande het onmiskenbare belang van deze kennis voor de Nederlandse industrie en industriële regiefuncties is de raad van mening dat deze beleidsoriëntatie te beperkt is. In het licht van de bovenstaande analyse meent de raad dat alpha- en gammageoriënteerde kennisontwikkeling en -toepassing een gelijkwaardige positie in zal moeten gaan nemen in het Nederlandse kennis- en innovatiebeleid. Deze kennis dient immers belangrijke delen van de financieel-economische dienstverlening, de handel en de media- en cultuursector (waaronder uitgeverij, design en architectuur, waarin Nederland uitblinkt), sectoren die in sterke mate bijdragen aan de economische kracht van het land. Bovendien steunt het succes van technologische innovaties veelal mede op innovatie in de alpha- en gammasfeer, onder meer rond vormgeving, bedrijfsorganisatie, financiering en marketing. Ruimtelijke concentratie is daarbij relevant. Meer dan het geval is bij bètakennis, is de kennisontwikkeling en toepassing in de alpha- en gammasfeer geconcentreerd in (groot)stedelijke regio's, alleen al vanwege de relatief sterke aantrekkingskracht van grootstedelijke woon- en arbeidsmarkten op de betreffende kenniswerkers. Zwaarwegend in dit opzicht is de kwaliteit van het aanbod van culturele activiteiten en vaardigheden in stadsregionaal verband. Naast het onmiskenbare belang van een hoogwaardig aanbod van musea, concertpodia, etc. voor de aantrekkingskracht van steden op buitenlandse kenniswerkers in de alpha- en gammasfeer voeden de publieke en private cultuursectoren ook internationaal vermarktbaar activiteiten van eigen bodem, zoals de internationaal zeer succesvolle Nederlandse *creative marketing* en de architectuur aantonen.

Gerelateerd aan het bovenstaande is het belang van specifieke kwaliteiten van de leefomgeving (woon- en verblijfsklimaat). Kenniswerkers in hoogwaardige en internationaal succesvolle activiteitenvelden, zoals de *haute finance*, *corporate governance* en de media- en reclamewereld, zijn schaars en kun-

nen derhalve kiezen tussen vele werkgevers en vestigingsplaatsen. Het vermoeden van de raad is dat de uiteindelijke keuzes van deze specialisten in toenemende mate mede gebaseerd zullen zijn op de kwaliteiten van het lokale leefklimaat. Locaties die in trek zijn bij deze schaarse kenniswerkers, zullen vanzelfsprekend ook in trek zijn voor bedrijvigheid en internationale investeringsstromen in de betreffende activiteitsvelden.

Nederland heeft wat dit betreft het een en ander te bieden. Met name het historische steden- en cultuurlandschap is internationaal gezien uniek en vanwege de internationale toeristische aantrekkingskracht ook wereldwijd bekend. Verdere kwaliteitsverbetering van dit landschap, gepaard aan versterking en kwaliteitsverhoging van de toeristische en culturele sector is dan ook volgens de raad geboden. Een zwakte waaraan gewerkt dient te worden, is de beschikbaarheid van internationaal aansprekende woonmilieus in Nederland en de Randstad in het bijzonder.

Concluderend zal in het ruimtelijk beleid, ten behoeve van de versterking van de internationale concurrentiepositie en aantrekkingskracht van Nederland, de aandacht voor mainportfaciliteiten en -activiteiten in sterkere mate dan thans het geval is, moeten worden aangevuld met ruimtelijke beleidsaandacht voor brainportfaciliteiten en -activiteiten. De belangrijkste ruimtelijke en ruimtelijk relevante strategieën zijn op hoofdlijnen:

1. kwalitatieve verhoging van de agglomeratiegraad: het aantrekken van brainportfaciliteiten, -activiteiten en kenniswerkers door middel van de creatie, concentratie, profilering en marketing van internationaal aantrekkelijke (groot)stedelijke werk-, woon- en verblijfsmilieus;
2. kwantitatieve vergroting van de agglomeratiegraad: ontwikkeling van voldoende regionaal draagvlak (*catchment area*) voor voorzieningen en arbeidsmarkten in de top van de internationale hiërarchie door middel van verbetering van het regionale en interregionale verkeerssysteem, gepaard aan aanzienlijke verdichtingen en kwaliteitsverhogingen van het grondgebruik op knooppunten en anderszins goed ontsloten locaties.

Deze strategieën worden hierna achtereenvolgens uitgewerkt.

3.3 Het aantrekken van brainportfuncties en creatieve werkers

3.3.1 Welke steden zijn aantrekkelijk?

Een halve eeuw geleden zette in de steden in Noord-Amerika en West-Europa een proces van stagnatie ten opzichte van het ommeland in. Vooral in de Angelsaksische landen stagneert sindsdien in de meeste grote steden de economische en demografische groei en is er sprake van achterblijvende (en op sommige plaatsen zelfs dalende) welvaart. Deze stagnatie, die zich ook in Nederland voordoet, is vooral een uitvloeisel van een groeiende deconcentratie van kapitaalkrachtige bedrijven en bewoners vanuit de steden naar het suburbane ommeland, waarna de vrijgekomen panden en woningen worden ingenomen door kapitaalarmere gebruikers. In ons land is het Grotestedenbeleid een overheidsreactie op deze ontwikkeling.²⁹

In dit proces van stedelijk verval kan echter een tegenbeweging worden vastgesteld. Sinds de jaren zeventig is in een aantal steden namelijk een contrasterende ontwikkeling op gang gekomen in de vorm van een vooral door nieuwe bewoners teweeggebracht revitaliseringsproces binnen de oudere, centraal gelegen stadsdelen. Deze revitalisering manifesteert zich in een groeiende aanwezigheid in deze stadsdelen van hooggeschoolde jonge en jongmiddelbare alleenstaanden en koppels, gekenmerkt door een sterke carrièrerichtheid en sterke oriëntatie op werkplekken, voorzieningen en contactpartners buitenshuis. Deze nieuwe stedelingen vormen niet alleen, als zelfstandige ondernemers of als werknemers, de broodnodige creatieve 'human resources' van de brainportbedrijvigheid ter plaatse.³⁰ Ook vormen ze het basispubliek voor de culturele en recreatieve voorzieningen ter plaatse en bevorderen ze de cohesie binnen de in sociaal en etnisch opzicht contrastrijk bevolkte stadsbuurten waar ze leven. Ook in Nederlandse steden als Amsterdam en Utrecht kan deze tegenbeweging worden vastgesteld.

Dit revitaliseringsproces doet zich evenwel bepaald niet in alle steden voor. Onderzoek in verschillende landen wijst uit dat steden die gekenmerkt worden door een hoog percentage creatieve werkers daarnaast vrijwel zonder uitzondering nog drie kenmerken gemeen hebben. Om te beginnen is er in alle gevallen een ruim en gevarieerd bestand van brainportfuncties en daarmee van carrièremogelijkheden voor creatieve werkers aanwezig.

²⁹ K. Meulenbelt, K. (1997) *Van een één- naar een tweetoppige woningmarkt*.

³⁰ Vooral in de vorm van cultuurproductie, mediabedrijvigheid, zakelijke dienstverlening, gespecialiseerd onderwijs en soortgelijke vormen van bedrijvigheid.

Stad als consumptieplaats: woon- en leefklimaat ('the good life')

Lange tijd heeft de nadruk gelegen op de kwaliteit van steden als productiemilieu en niet als consumptiemilieu. De economische transformatie van steden betekent echter dat zij hun industriële functies goeddeels verloren hebben of verliezen. Ze worden sterker als toeristisch/recreatief verblijfsgebied, als vestigingsplaats voor publieke topinstellingen en bedrijven in de zakelijke dienstverlening en als broedplaats voor beginnende kunstenaars en kleine innovatieve bedrijfjes van jonge hooggeschoolden. Glaeser et al³¹ betogen in dit verband dat agglomeratie-effecten een steeds dominantere rol gaan spelen. Deze activiteitenclusters hebben een sociaal-cultureel klimaat nodig (met een zekere kwaliteit) waarin face-to-face contacten plaatsvinden. Het is voor deze contacten bijvoorbeeld niet voldoende dat een ontmoeting virtueel of na een geplande autorit mogelijk is. Uit hun empirisch onderzoek is verder gebleken dat de aanwezigheid van *amenities* een belangrijke factor is. 'High amenity' steden blijken in de VS sneller te groeien dan 'low amenity' steden. Typerend zijn de ontwikkelingen op de woningmarkt en het forensenverkeer. In de stad zijn de huren sneller gestegen dan de lonen. Dit impliceert dat de vraag naar wonen in de stad sneller gestegen is dan de lonen. Dat de steden aan aantrekkelijkheid hebben gewonnen blijkt verder uit de stijging in '*reverse commuting*', wat inhoudt dat er een groeiende groep werkers is die in het stedelijke centrum woont en in de randen van de steden werkt. Hoewel hun onderzoek met name voor Amerika cijfermatig is onderbouwd, laten steden als Londen en Parijs eenzelfde beeld zien.

47

Door Glaeser worden vier soorten stedelijke *amenities* genoemd die van invloed zijn op het succes van steden:

1. De aanwezigheid van een grote verscheidenheid aan goederen en diensten (die niet via internet te verkrijgen zijn, bijvoorbeeld restaurants, theater en interessante mensen). Het gaat om goederen die niet gemakkelijk in huis te vervangen zijn (zoals bioscoop door video) en die bedoeld zijn voor mensen uit hogere inkomensgroepen.
2. Het bieden van esthetische waarden van de stad (architectuur) en fysieke omstandigheden (het weer, nabijheid van de kust).
3. Goede openbare voorzieningen (goede scholen, lage misdaadcijfers). Wanneer de gemeente geld uitgeeft aan scholing, is dat positief; wanneer ze geld uitgeeft aan spreidingsbeleid rond bijvoorbeeld minderheden heeft dat een negatief effect op de aantrekkelijkheid van het woonmilieu.
4. Een goede bereikbaarheid. De lagere transportkosten in de stad zijn niet alleen een voordeel voor productiemilieus. Veel activiteiten buiten werktijd vereisen een groot publiek, wat alleen mogelijk is wanneer voorzieningen zoals concertzalen, sportstadions en kunstmusea goed bereikbaar zijn. Hetzelfde geldt voor de in de stad aanwezige, gespecialiseerde restaurants.

³¹ Glaeser, E. L., J. Kolko and A. Saiz (2001); '*Consumer city*'.

Voorts is vrijwel altijd een omvangrijk en rijk geschakeerd assortiment van instellingen voor wetenschappelijk en hoger onderwijs beschikbaar.

En ten slotte is er in nagenoeg alle gevallen een ruime voorraad stadsbuurten gekenmerkt door:

- a) een hoog broedplaatsgehalte (goedkope, transformeerbare woon- en bedrijfsruimte);
- a) de aanwezigheid van een uitgebreid assortiment van culturele en recreatieve voorzieningen ten behoeve van uithuizige stedelijke interactie;
- a) een historisch-stedelijk en romantisch aanzien.

Kortom, de aanwezigheid van een omvangrijke en gevarieerd samengestelde populatie van kenniswerkers, vooral in de alpha- en gammasector, blijkt welhaast onlosmakelijk verbonden te zijn met (sinds lang) bestaande rijk gesorteerde clusters van brainportactiviteiten. Met de internationalisering van de arbeidsmarkt is de aantrekkingskracht van brainports alleen maar belangrijker geworden. Van groot belang is echter ook dat de aanwezigheid van creatieve werkers in genoemde alpha- en gammabedrijvigheid volgens recent onderzoek niet alleen meer als uitvloeisel van brainportfuncties blijkt te worden aangemerkt, maar ook als standplaatsvoorwaarde voor het aantrekken van dergelijke functies.

Wat is de les van dit alles voor dit advies? Steden die het tot nu toe moesten doen zonder brainportactiviteiten, zullen door overheidsbeleid dat voornamelijk effectief is wat betreft de spreiding van publieke voorzieningen, slechts in een enkel geval met succes worden getransformeerd tot brainportclusters van formaat. Zeker voorzover het gaat om clustering van commerciële, kennisintensieve regie-functies, zakelijke dienstverlening en culturele en media-bedrijvigheid. In Nederland kan slechts de stad Groningen in dit verband als een tot op zekere hoogte geslaagd voorbeeld worden genoemd. Ook voor deze stad kan de toegepaste spreiding van overheidsfuncties uiteindelijk echter niet als geslaagd in termen van efficiency worden aangemerkt.

Rijksbeleid dat is gericht op bescherming en waar mogelijk versterking van stedelijke brainportclusters kan daarom in een tijd van toenemende globalisering het best worden gericht op versterking van de meest kansrijke stedelijk-regionale clusters in Nederland. Dit zijn vooralsnog Amsterdam - Schiphol - Almere, Utrecht - Amersfoort, 's-Gravenhage - Leiden, Arnhem - Nijmegen. Hoewel investeringen in het Groningse cluster in het verleden vanuit efficiency overwegingen minder geslaagd waren, is er nu wel een basis waarop voortgebouwd kan worden en ook vanuit meer politieke overwegingen is het goed denkbaar dat Groningen aan dit rijtje wordt toegevoegd.

Dit rijksbeleid zal selectief dienen te zijn en dus in zijn onderdelen zeker niet steeds al deze clusters kunnen versterken. Het beleid zal bij de selectie veelal de sterke punten van de afzonderlijke clusters als uitgangspunt moeten nemen.

Weliswaar bestaan elders ook belangrijke kenniscentra zoals Eindhoven, Zuid-Limburg, Twente en Ede - Wageningen, maar deze zijn meer op industrie en landbouw gericht. Voor kenniswerkers en kennisintensieve bedrijvigheid in deze bètasectoren geldt dat deze veel minder dan die in de alpha- en gammasector stedelijk georiënteerd zijn, dat wil zeggen zich minder verbonden voelen met rijk gesorteerde clusters van brainportactiviteiten en deze daardoor ook minder versterken, hoewel ook deze bètasectoren gebruik maken van sommige brainport- (en mainport)activiteiten.

3.3.2 Selectieve ontwikkeling van topknooppunten en economische kernzones

Topknooppunten die moeten concurreren als brainportmilieu op Europese schaal, moeten een compleet scala bieden van toplocaties met hoofdkantoren en centrumfuncties, een ruime sortering van overige typen bedrijfsterreinen en milieus voor innovatieve en culturele activiteiten, universiteiten, musea, topwoonmilieus, excellente verbindingen, etc. Naast de toppen zijn ook de broedplaats- en woonmilieus noodzakelijk voor de creatieve werkers. Niet alles hoeft per se in het knooppunt zelf aanwezig te zijn, mits het maar op een functionele afstand kan worden aangeboden.

Zoals gezegd kan Nederland wat betreft de stedenbouwkundige inrichting van toplocaties met centrumfuncties nauwelijks bogen op recente voorbeelden met kwaliteit. In het kader van de Nieuwe Sleutelprojecten³² wordt wel aan de opvulling van deze lacune gewerkt, vooral ten behoeve van brainportfuncties, maar de noodzakelijke kwaliteit lijkt nog niet altijd gewaarborgd. Nederland heeft wel veel kantorenlocaties, maar de meeste daarvan zijn doorsnee en internationaal nauwelijks concurrerend. Er zullen dus zeer selectief topmilieus ontwikkeld moeten worden, waarvan moet worden aangetoond dat zij deze internationale concurrentie wel aankunnen en dus kunnen renderen. De raad denkt daarbij vooral aan de Zuidas, Schiphol Airport City en Rotterdam Centraal.

³² Dit betreft de knooppunten die in de Actualisering van de Vinex zijn aangewezen: Amsterdam-Zuid/WTC, Rotterdam CS, Den Haag CS, Utrecht CS, Arnhem en Breda. Het Rijk heeft een faciliterende rol bij deze knooppunten met een HSL-verbinding.

De topmilieus dienen deel uit te maken van economische kernzones rond de mainports, waarin de mainport/brainport-interactie en lokale synergie-effecten worden geoptimaliseerd. Het gaat daarbij niet zozeer om de ruimtelijke als wel om de functionele samenhang tussen projecten. Een goed voorbeeld is de ontwikkeling van de Zuidas in samenhang met de ontwikkeling van Schiphol.

Zuidas

Het project Zuidas vormt in de ogen van de raad dé internationale toplocatie voor het aantrekken van het topsegment van vooral regieactiviteiten en de ondersteuning daarvan. De Zuidas is derhalve van Europese betekenis. Zeer belangrijk daarvoor is dat de regio Amsterdam en de Noordvleugel reeds kunnen wijzen op vele brainportactiviteiten. Andere assets van het gebied zijn de vele kantoor- en bedrijfslocaties in combinatie met het zeer divers samengestelde pakket vervoersmodaliteiten van lucht- en zeehaven, weg, rail (toekomstige HSL en goederenvervoer) en goede ICT-voorzieningen.

Daarbij moet overigens zeker niet alleen naar de regio Amsterdam of de Noordvleugel worden gekeken. In de ogen van een investeerder uit bijvoorbeeld Azië of de Verenigde Staten liggen de steden van de Randstad, van overig Nederland of zelfs van de Noordwest-Europese Megalopolis dicht bij elkaar, zodat waar nodig niet alleen de 'eigen' 'assets' en 'amenities' maar ook bijvoorbeeld de nabijheid van de Rotterdamse haven of de Europese Commissie in Brussel in stelling kunnen worden gebracht.

Zonodig rijks(mede)verantwoordelijkheid voor projecten van Europese betekenis

Voor de locaties en projecten die van Europese betekenis zijn, kan de ontwikkeling niet alleen aan de regionale en lokale overheden en bedrijfsleven worden overgelaten. Ook het Rijk zal een betekende rol moeten vervullen, zoals al gebeurt bij de mainports en de Nieuwe Sleutelprojecten, maar dan wel selectiever en intensiever. Selectiever omdat bijvoorbeeld niet alle Nieuwe Sleutelprojecten van Europese betekenis zijn. Intensiever omdat de gebruikelijke subsidies soms niet voldoende of niet het aangewezen middel zijn.³³

³³ De ontwikkelingssubsidie van het Rijk, een soort voorschot, die voor de Tweede Maasvlakte zal worden toegepast, is een goed voorbeeld van de intensievere deelname die de raad voorstaat.

Sommige projecten van Europese betekenis zijn bij de desbetreffende lokale en regionale overheden in goede handen, omdat de belangen van deze overheden en die van het project parallel lopen. In andere gevallen, zoals Schiphol, is dat veel minder het geval. De uitvoering van het nationale beleid kan dan stuklopen of ernstig vertraagd worden door tegenwerking van de verantwoordelijke, veelal lokale, overheid. De raad meent dat het Rijk in dat geval zijn (mede)verantwoordelijkheid moet nemen door het desbetreffende project tot rijksproject in het kader van de (nieuwe) Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) te verklaren. Het gaat niet aan dat ieder stukje nieuwe rijks-weg sowieso een rijksproject is en andere, voor de nationale ontwikkeling mogelijk veel belangrijkere projecten zoals de ontwikkeling van sommige knooppunten en economische kernzones, niet. Dan zijn de verhoudingen zoek. 'Rijksproject' hoeft overigens zeker niet de volledige verantwoordelijkheid van het Rijk te betekenen, zie hierna.

Ad hoc coalities als 'atomium', 'new governance'

In zijn recente advies *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*³⁴ is de raad ingegaan op het veranderende samenspel tussen overheden en andere betrokkenen (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties) vanuit het perspectief van sneller en beter realiseren van ruimtelijke kwaliteit, de kernopgave van ruimtelijke ontwikkelingspolitiek. Dat veranderende samenspel heeft zowel ideologische als culturele en financiële achtergronden. Deze achtergronden laten steeds minder ruimte voor hiërarchische sturing vanuit de overheid en vragen steeds meer om een overheid die meestuurt (netwerksturing) en de condities creëert voor netwerksturing dan wel zelfsturing van maatschappelijke actoren. De overheid neemt in dat geval deel in coalities. Dit alles wordt 'new governance' genoemd.

Dat er steeds minder ruimte is voor hiërarchische sturing ('government'), geldt bij uitstek voor de grote projecten als toplocaties, economische kernzones en mainportfaciliteiten. Deze zullen alleen via ad hoc coalities gerealiseerd kunnen worden. Toplocaties en mainportfaciliteiten staan namelijk niet op zichzelf. Zij concurreren internationaal met andere locaties en mainports en hun welslagen is mede afhankelijk van het al dan niet realiseren van projecten en plannen elders. Overaanbod treft een ieder in dezelfde markt, of dit nu kantorenlocaties, havens of luchthavens zijn.

Het ontbreken van faciliteiten kan een project eveneens schaden. Een bedrijf dat zich met een hoofdkantoor wil vestigen op een internationale toplocatie,

³⁴ Advies 039, 15 april 2004.

kan tevens invoer, uitvoer, fabricage, assemblage en distributie willen verzorgen. Daarvoor heeft het bedrijf dan in hetzelfde regionaal-stedelijke cluster gespecialiseerde terreinen nodig, alsmede een divers samengesteld pakket vervoersmodaliteiten van lucht- en zeehaven, weg, rail en ICT-voorzieningen. Tevens kunnen de top en het kader van het bedrijf wensen hebben op het gebied van wonen of anderszins.

Denkbaar is derhalve dat ontwikkeling van de Zuidas als toplocatie complementair dient te zijn met bijvoorbeeld verdere ontwikkeling van Schiphol als kantorenlocatie, aanleg van een groot nieuw bedrijventerrein in Almere, nieuwe faciliteiten in het Amsterdamse of Rotterdamse havengebied en een luxe woningbouwproject.

Grote projecten maken dus deel uit van meerdere gebiedsdoorsnijdende netwerken. Bij de ontwikkeling van deze projecten moet daarmee rekening worden gehouden. Er zullen in de relevante netwerken coalities moeten worden opgebouwd met dichtbij en verder weg gelegen partijen. Zo'n coalitie is te verbeelden als een 'atomium'. Zo'n atomium kan zich over de landsgrenzen uitstrekken. Denkbaar is bijvoorbeeld dat ontwikkeling van multimodale voorzieningen in de havengebieden van Rotterdam en Antwerpen in onderlinge samenwerking gebeurt.

De coalities moeten in de ogen van de raad ook werkelijk coalities zijn: geen verzamelingen van 'stakeholders' met hindermacht, die niet tot overeenstemming kunnen komen en verdragend werken, maar juist 'coalitions of the willing', door betrokkenen zelf gekozen partners die hun belangen gelijk hebben kunnen richten. Daarbij hoort een overheid die de stijl van new governance toepast. Het gaat de raad dus om ad hoc samenwerkingsverbanden en coalities³⁵ rond bepaalde projecten, waarin de meest direct-betrokkenen financiële injecties geven of anderszins belangen inbrengen.

'Masterplan'

Een dergelijk proces van coalitievorming kan zeer gediend zijn met de opstelling van een 'masterplan' voor de locatie. Dit is geen gedetailleerd plan maar een integrale visie met de beoogde functies (gewenste typen bedrijvigheid) in een vlekkenplan, alsmede hoe de vestiging daarvan bevorderd kan

³⁵ De raad staat dus geen bestuurlijk grootschalige constructies en zeker geen bestuurlijke reorganisatie voor. Ad hoc samenwerking betekent ook dat bestaande regionale samenwerkingsverbanden en stedelijke netwerken, hoe belangrijk hun inbreng ook is, veelal niet het geschikte kader voor de ontwikkeling van bedoelde projecten zijn en samenwerkingsconstructies als de Vereniging Deltametropool evenmin.

worden door middel van infrastructuur en dergelijke, en hoe het wordt betaald (overheid en markt). Het gaat in zo'n plan om de intrinsieke samenhang, maar ook om een samenhang met de omgeving, niet zozeer ruimtelijk maar functioneel. Voor de marketing en het welslagen van de locatie kunnen immers andere gebieden in Nederland of daarbuiten van grote invloed zijn, bijvoorbeeld de nabijheid van Schiphol of de Rotterdamse haven of de beschikbaarheid van nieuwe bedrijventerreinen in de omgeving. Denkbaar is dat op basis van de functionele relaties, het eerdergenoemde atomium, in het masterplan belangen worden genomen in een gebiedsontwikkeling. Dat masterplan is dus niet zozeer een ruimtelijk als wel een economisch plan.

Het plan moet gemaakt worden door degenen die het uiteindelijk moeten laten draaien. Steun en deelname van een regionale of lokale overheid met slagkracht is onmisbaar, evenals deelname van private partners. Als het een plan van Europese betekenis betreft, moeten er over het plan op kabinetsniveau besluiten worden genomen met daarbij een eventuele financiële bijdrage of deelneming van het Rijk.

Gemeenschappelijke regionaal-economische visie

Ontwikkeling van topknooppunten in ad hoc coalities valt niet los te zien van de ontwikkeling van een regionaal-stedelijk cluster als geheel. Het is zeer gewenst dat overheden en bedrijfsleven per regionaal-stedelijk cluster bepalen op welk soort activiteiten zij zich gezamenlijk willen richten, omdat de desbetreffende cluster daar goed in is of wil worden: waar liggen de sterke punten van de regio? Zij zullen voor brainportactiviteiten vooral moeten bepalen hoe, functioneel en soms ook ruimtelijk, de noodzakelijke koppelingen in kennisdomeinen tot stand kunnen worden gebracht. In feite gaat het hier om een, bij voorkeur gemeenschappelijke, regionaal-economische visie waarmee overheden en bedrijfsleven een gemeenschappelijk gezicht naar buiten tonen. 'Branding', het scheppen van een merk, een identiteit, van een cluster kan daarbij behulpzaam zijn. Een cluster kan zich daarmee internationaal profileren ten behoeve van de acquisitie van specifieke brainport- en mainportbedrijvigheid op de internationale markten voor hun regio en hun projecten. In dit opzicht vormt een cluster een gemeenschappelijke onderneming, die zal moeten concurreren in een internationale omgeving. Het gaat hier dus om economie en ruimtelijke ordening in samenspel.

Meerwaarde en verevening

In het eerdergenoemde advies *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* bepleit de raad een instrumentele versterking van het

regionale grondbeleid, gericht op de vorming van regionale (inclusief provinciale) grondbedrijven, grensoverschrijdende verevening van lokale exploitaties en medebekostiging van regionale projecten vanuit gerelateerde lokale projecten.

Deze gedachte wordt hier uitgewerkt. De kunst is om bij projecten voor alle betrokken partijen meerwaarde te organiseren. Dit is bij een grootschalig project³⁶ lastig uit te voeren door middel van gebiedsontwikkeling met medebekostiging vanuit gerelateerde lokale projecten, indien sprake is van relatief zwakke agglomeratie-effecten.

Realisatie is makkelijker als gebiedsontwikkeling financieel gekoppeld kan worden aan infrastructuurontwikkeling.³⁷ Ook is realisatie makkelijker bij sterke agglomeratie-effecten, bijvoorbeeld bij het project Zuidas, waar potentiële klanten als advocatenkantoren zeer dicht bij klanten in hetzelfde project willen zitten, omdat zij 'in permanente crisis' snel brandjes moeten kunnen blussen. Samenhang is belangrijk bij meervoudige projectontwikkeling. Het kan gaan om verticale samenhang tussen activiteiten of om diagonale samenhang waarbij verschillende activiteiten door scope verbreding gezamenlijk voldoende draagvlak bieden voor een gemeenschappelijke voorziening. Ten derde kan het gaan om horizontale samenhang: het gebied als een warenhuis, dat door de grote keuze aan locatiekwaliteit en voorzieningen een extra aantrekkingskracht uitoefent.

Synergie-effecten kunnen ontwikkeld worden, maar vragen vaak moeilijk te organiseren voorinvesteringen, waarvan van te voren niet duidelijk is wie er belang bij heeft. Het gaat daarbij om zowel private als publieke investeringen. Er zal daarom verevening georganiseerd moeten worden. Daarbij moet gezorgd worden voor samenhangende pakketten, waar meer dan een functie in zit, zodat sprake kan zijn van verevening.

Uitstekende interne samenhang

Toplocaties moeten een uitstekende interne samenhang en bereikbaarheid en een uitstekende stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit hebben. De ontwikkeling dient daarop gericht te zijn. De interne samenhang en bereikbaarheid zijn nodig om bijvoorbeeld regieactiviteiten in internationale hoofdkantoren in zeer kort tijdsbestek te kunnen laten beschikken over de

³⁶ Bijvoorbeeld een eventuele corridorontwikkeling met verzwinging van de infrastructuur tussen Almere en Schiphol of een corridorontwikkeling langs de A4.

³⁷ Zie bijvoorbeeld de in *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* genoemde Noord-Hollandse N201.

diensten van internationale topjuristen, -financiers en -accountants. Een toplocatie moet een samenballing van dergelijke vestigingen uitlokken. Nabijheid ten behoeve van face-to-face contacten is nog steeds een groot goed, zelfs in een wereld en tijd met hoogwaardige ICT-voorzieningen.

Die samenballing wordt ook bevorderd door een hoge kwaliteit van de openbare ruimte in een dergelijke locatie. Vooral aan de 'plinten' moet veel aandacht worden besteed ten behoeve van een levendig straatbeeld. In de plinten horen publieke functies. In veel kantorenlocaties zijn in dit opzicht kansen gemist door per kantoor grote personeelskantines en -restaurants in te richten, terwijl weglating daarvan een veel grotere markt voor allerlei horecagelegenheden op straatniveau had betekend.

Onderwijsinstellingen op topniveau

Voor (de agglomeratiegraad van) brainportclusters zijn onderwijsinstellingen op topniveau essentieel, zowel uit oogpunt van kennisdiffusie met topmilieus in het bedrijfsleven als uit oogpunt van het aantrekken van toptalenten en het voeden van de regionale arbeidsmarkt met jong, hoogopgeleid talent. Zoals gezegd beschikken alle steden en regio's in ons land over een redelijk toereikend bestand van opleidingsfaciliteiten die voor iedereen toegankelijk zijn, terwijl tegelijkertijd echter nauwelijks aandacht is besteed aan het creëren van topopleidingen voor de scholing van een economische en politieke elite.

Er bestaan initiatieven om tot een grotere diversiteit binnen het hoger onderwijs te komen. Men kan zich afvragen of deze initiatieven ver genoeg gaan om internationaal de concurrentie aan te kunnen. Zullen de topopleidingen voldoende niveau hebben in verhouding tot de vraag vanuit de bestaande en beoogde brainportbedrijvigheid en zullen ze daar ruimtelijk wel voldoende bij aansluiten, indien het initiatief geheel aan universiteitsbestuurders wordt gelaten? Zullen ze qua regime niet achter staan bij de veelal veel rijkere en ondernemender buitenlandse topuniversiteiten en -instituten?

De raad meent dat gericht gestuurd zou moeten worden op de internationale concurrentiepositie van het Nederlands hoger onderwijs ter wille van de ontwikkeling van de Nederlandse brainports. Maak daarbij geen grote scholen maar kleine, hooggespecialiseerde, mogelijk particuliere instellingen, passend bij de toppen in de publieke en private sector. Zorg voor internationale profilering en trek actief buitenlands talent aan. Zorg ook voor een zekere ruimtelijke regio, zodat er een agglomeratie-effect met de toppen in de publieke en private sector kan ontstaan.

Binnen de regionaal-stedelijke clusters zal er alles aan moeten worden gedaan om de regionale economie door het leggen van inhoudelijke verbanden beter te laten profiteren van de aanwezigheid van universiteiten, universitaire ziekenhuizen en onderzoeksinstituten. Rotterdam moet bijvoorbeeld nog beter profiteren van de aanwezigheid van de Erasmus Universiteit en de internationaal vooraanstaande positie van de Technische Universiteit Delft in de civiele techniek moet beter worden benut.

3.3.3 Broedplaatsen en woonmilieus

Leefomgeving als standplaatsvoorwaarde

De laatste tijd is het belang van de leefomgeving als standplaatsvoorwaarde sterk toegenomen. Dit geldt voor alle onderscheiden vormen van regionaal-stedelijke clustering. Het belang van deze standplaatsconditie is echter in extra mate aan de orde in geval van brainportclusters. Immers, in meer op kennis georiënteerde bedrijvigheid vormen hoog opgeleide werknemers een schaarse productiefactor. Omdat deze bedrijvigheid in toenemende mate schijnbaar footloose is, vestigen de werknemers zich op plaatsen met een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. Ondernemingen in deze sector vestigen zich steeds vaker daar waar deze werknemers te vinden zijn.³⁸ De vraag waar mensen willen wonen wordt daarom steeds relevanter als standplaats-overweging. Om goede werknemers aan zich te binden concurreren regio's bijgevolg in toenemende mate met elkaar als aantrekkelijk woongebied, zeker als ze uit zijn op brainportbedrijvigheid.

Woon- en bedrijfsmilieus voor 'creative people'

Het gaat er bij brainports om onderwijs, werk-, woon- en leefmilieus te bieden, die aantrekkelijk zijn voor 'creative people' en kenniswerkers. Toptalenten kiezen voor carrièrebanen in roltrapregio's: je gaat voor opleiding, stage of baan naar een regio waar je de top kunt bereiken. Regio's moeten zich daarom inspannen en in staat gesteld worden om dergelijke talenten aan te trekken en na hun studie te behouden. Maar het gaat niet alleen om de toppers. Ook de brede laag daaronder, de studenten als 'jonge armen', verdient grote aandacht, vooral ten behoeve van een voldoende ruime arbeidsmarkt voor brainportfuncties. Bovendien zijn de 'jonge armen' relatief immobiel, dus op de stad aangewezen, en zeer stedelijk georiënteerd, hetgeen een goede invloed heeft op het draagvlak van een uitgebreid assortiment van culturele en recreatieve voorzieningen en daarmee op de aantrekkingskracht van een stad.

³⁸ Zie 'Creativiteit is de motor van economische groei', *NRC* 29-9-2003.

De drie T's van de Creative Class

Terwijl van oudsher het economisch beleid van steden gericht is geweest op het aantrekken van bedrijvigheid door de aanleg van infrastructuur of gunstige vestigingsvoorwaarden, geeft Richard Florida³⁹ aan dat de aanwezigheid van talentvolle werknemers steeds meer de dominante vestigingsplaatsfactor wordt. Hij schetst een beeld waarin niet langer de grote bedrijven de motor achter de economische groei zijn, maar creatief talent. Hij toont aan dat steden waarin het klimaat gunstig is voor deze creatieve klasse, economisch het snelst groeien.

De creatieve klasse is een betrekkelijk grote groep, waarvan kunstenaars, architecten, wetenschappers en onderzoekers de kern vormen. Daarnaast mogen ook creatieve professionals in de zakelijke dienstverlening, management, journalistiek, zorg en technische wereld tot de creatieve klasse worden gerekend. In Amerika vormt de creatieve klasse bijna een derde deel van de arbeidsmarkt, waarmee hij de traditionele arbeidersklasse in omvang zelfs overtreft.

Florida laat vervolgens zien dat er een positief verband is tussen het aandeel creatieve werkers en een aantal andere stedelijke karakteristieken. Op basis hiervan heeft hij zijn zogenoemde Creativity Index ontwikkeld, waarin naast het aantal creatieve werkers, het innovatiegehalte, de aanwezigheid van high-tech industrie en de stedelijke diversiteit (waaronder de gay-index) zijn opgenomen. De drie 'T-factoren' talent, technologie en tolerantie, laten zien hoe creatief een economie is. Op het punt van tolerantie benadrukt hij het belang van immigratie die de voor creatieve ontwikkeling noodzakelijke variëteit kan bevorderen.

Volgens Florida hebben steden de meest gunstige uitgangspositie om de creatieve klasse aan te trekken, omdat in de steden de meest gunstige combinatie van de drie T-factoren te creëren is. Om een gunstige positie te verwerven, dient echter in het geschikte klimaat te worden geïnvesteerd. Het gaat dan niet primair om harde investeringen in infrastructuur of fysieke voorzieningen, maar om investeringen in 'zachte factoren' zoals een tolerante sfeer of een bloeiende culturele en muzieksector.

Naast een overzicht van de meest creatieve steden in de VS heeft Florida een ranking gemaakt van creatieve landen. Nederland bevindt zich daarin in de top 5, naast de VS en andere EU landen Denemarken, Finland en Zweden.

³⁹ Florida, R. (2002); *The Rise of the Creative Class.*; Florida, R. en I. Tinagli (2004), *Europe in the Creative Age.*

In een stedelijk cluster gaat het bij de bedrijfsmilieus niet alleen om topkantorenlocaties en haventerreinen, maar ook om een ruime sortering van overige bedrijfsterreinen en milieus voor innovatieve en culturele activiteiten. Te denken valt bijvoorbeeld aan scienceparks, maar van groot belang zijn ook voldoende relatief goedkope en transformeerbare incubatiemilieus voor kleinschalige activiteiten en lokale complexvorming (verzamelgebouwen, studio's, performancehallen, e.d.) met minimale regeldruk en maximale zelfrealisatiemogelijkheden door gebruikers. Er moet een organische ontwikkeling mogelijk gemaakt worden in of direct nabij de (hoog)stedelijke omgeving op plekken die door de ondernemers in kwestie interessant worden bevonden, zoals oude havengebieden en 19^{de} eeuwse fabriekscomplexen. De makkelijkste weg is om verlaten gebouwen en terreinen niet te herontwikkelen, maar over te laten aan het organisch verval- en transformatieproces, nadat de prijzen van het betreffende onroerend goed een bodem hebben bereikt. Er zou meer ruimte moeten zijn voor ongeplande ontwikkeling in de stad en dus minder planning van bovenaf. Daarmee kan beter tegemoet worden gekomen aan de dynamiek in de stad, bijvoorbeeld gentrification en daardoor veroorzaakte verdringingsprocessen.

Ook moeten er voldoende nieuwe combinatiemogelijkheden van wonen en werken zijn met zelfrealisatie- en aanpassingsmogelijkheden (atelierwoningen, garages in groeikernen, e.d.). Bestaande combinaties zouden in stand moeten blijven, in alle prijsklassen, van halfvervallen fabriekswoningen tot dure kantoorvilla's in het Gooi. Dergelijke broedplaatsfaciliteiten moeten goed in netwerken liggen, zowel hoogwaardige als startmilieus omvatten en bij voorkeur in deels dezelfde zones gemengd zijn. Voorzover regelgeving in bestemmingsplannen en milieuwetgeving functiemenging belemmert, zou deze verwijderd moeten worden.

Duidelijk is dat in een bloeiende brainportcluster de genoemde economisch zwakke functies het gemakkelijk afleggen tegen sterkere activiteiten. Er moet dan ook rekening worden gehouden met verdringing van creatieve activiteiten naar de randen van clusters en naar andere clusters. Gentrification kan ook zo'n verdringingseffect hebben, maar zou in daarvoor geschikte wijken een kans moeten krijgen. Deze wijken zouden moeten worden aangewezen en behoed voor ingrijpende herstructurering. Het negatieve effect van verdringing moet worden opgevangen met verbetering van het verkeerssysteem, veelal binnen de regionaal-stedelijke clusters, maar soms ook daarbuiten. Zo zullen de aanleg van de HSL-Zuid en de daarop te bieden

shuttlediensten de gewenste overloop van creatieve activiteiten van de Amsterdamse brainport naar de Rotterdamse brainport kunnen bevorderen.

Topwoonmilieus

Juist waar in Nederland de meest hoogwaardige brainportactiviteiten aanwezig zijn, West-Nederland, heeft, zoals gezegd, de 'ingetogenheid' in het ruimtelijk beleid er mede toe geleid dat momenteel vooral een tekort wordt gevoeld aan riant ingerichte luxe woonmilieus, zowel in landelijke setting als in een centraal-stedelijke context.⁴⁰ Ook ontbreken allerlei specifieke faciliteiten gericht op bijzondere doelgroepen. Dergelijke tekorten moeten worden opgeheven. Dat opheffen heeft bovendien het gunstige effect van extra draagvlak ter ondersteuning van bepaalde onmisbare bovenregionale voorzieningen.

Internationaal concurrerende regionaal-stedelijke clusters zullen aan een zeer diverse kwalitatieve en kwantitatieve vraag tegemoet moeten komen. Dit vraagt een compleet scala aan woonmilieus, van zeer luxe tot zeer goedkoop, van hoogstedelijk tot suburbaan en landelijk, eigenwoningbezit en huur. Deze woonmilieus moeten geschikt zijn voor uiterst uiteenlopende scholingsprofielen en leefwijzen, waaronder startende kleine ondernemers, beginnende kunstenaars, studenten en vergelijkbare 'creative people' categorieën.

Voor de meest luxe en suburbane c.q. landelijke woonmilieus zijn overigens grotere afstanden tot stadscentra en werklocaties aanvaardbaar dan voor de andere milieus. Bewoners van dergelijke woonmilieus hebben vaak een ruimer 'daily system' dan stadsbewoners.

Voorzieningen

Voor creatieve werkers en voor het aantrekken van de beste mensen en hun gezinnen uit het buitenland zijn uitstekende woonmilieus in engere zin niet voldoende. Voor uitstekende woonmilieus in ruime zin is een breed voorzieningspakket nodig met hoogwaardige culturele etc. voorzieningen en bijvoorbeeld internationale scholen, een goed winkelapparaat dat ook op categorieën buitenlanders gericht is, goede recreatieve en vrijetijdsvoorzieningen, een levendig stedelijk klimaat met veel hoogwaardige culturele activiteiten mede gericht op categorieën buitenlanders.

⁴⁰ Overigens betreft dit slechts enkele procenten van de totale woningvoorraad, zodat inpasping van dergelijke milieus goed mogelijk moet zijn.

Een arbeidsmigratiebeleid

Vestiging van buitenlandse bedrijven en instellingen en het aantrekken van buitenlandse talenten in ons onderwijs en bedrijfsleven en überhaupt de globalisering vereisen vooral een gastvrij en tolerant maatschappelijk klimaat. Zo'n open cultureel klimaat⁴¹ maakt intensieve internationale contacten mogelijk, van korte bezoeken aan ons land tot langdurig verblijf van buitenlanders in ons land (en omgekeerd van Nederlanders in relatie met het buitenland). Deze openheid die migratie bevordert, staat, zoals Van Amersfoort in zijn essay aangeeft⁴², door optredende generalisaties op paradoxale wijze haaks op het huidige maatschappelijke debat in Nederland over (arbeids- en asiel)migratie en integratie. Het huidige debat gaat in feite vooral over matig geïntegreerde, veelal laagopgeleide, niet-westerse migranten en hun nakomelingen, gezinsherenigingen en huwelijksmigratie. Op die laatste groepen hebben ook de vrij negatief uitvallende kosten-batenanalyses⁴³ over immigratie betrekking.

In dit maatschappelijke debat wordt vrijwel volledig voorbijgegaan aan het feit dat Nederland zonder enig probleem en met groot voordeel al vele jaren grote aantallen veelal hoogopgeleide migranten opneemt, vooral uit Westerse landen: Belgen, Duitsers, Britten, Amerikanen, etc. Deze immigranten vestigen zich veelal niet blijvend in ons land en zijn van uitermate groot belang voor de brainportactiviteiten en het culturele leven in ons land. Zij en ook buitenlandse studenten, promovendi en kenniswerkers dreigen in het steeds restrictievere migratiebeleid over één kam te worden geschoren met de eerstgenoemde groepen, hetgeen de internationale concurrentiepositie van ons land en het culturele klimaat schaadt.⁴⁴

De raad acht een voldoende aantrekkingskracht van onze brainports voor hoogwaardige buitenlandse kenniswerkers van uitermate groot belang. Hoe kunnen zij naar Nederland gelokt worden in de internationale concurrentie rond de werving van deze mensen en hoe kan hun komst naar Nederland zo goed mogelijk worden gefaciliteerd? Hier doet zich een

⁴¹ Dit open culturele klimaat wordt door Jonathan Israel in *The Dutch Republic – Its Rise, Greatness and Fall 1477-1806* als belangrijke factor voor de Gouden Eeuw benadrukt. Idem Peter Hall in *Cities in Civilisation*.

⁴² Achtergrondstudie 016, Essays Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden.

⁴³ CPB (2003); *Immigration and the Dutch Economy*.

⁴⁴ Zo tekent recent de Raad voor Cultuur (Advies *Spiegel van de Cultuur* ten behoeve van de Cultuurnota 2005-2008, blz. 19) aan dat relatief veel (cultuur)instellingen "melden dat de visa-regelingen voor kunstenaars van buiten de Europese Unie het lastig maken om musici, dansers, cineasten, docenten en studenten voor langere tijd uit te nodigen. De positie van Nederland als culturele vrijhaven komt daardoor in het gedrang."

dilemma voor. De raad beseft zeer goed dat de grenzen niet zo maar opengegooid kunnen worden. Dat zou een onbeheersbare, zeer grote immigratie van vooral laagopgeleiden tot gevolg hebben, vanwege het hoge Nederlandse loonniveau en de hoogontwikkelde Nederlandse verzorgingsmaatschappij die inwoners van ons land met verblijfstitel rechten op goede sociale voorzieningen toekent. Een dergelijke massale immigratie zou de verzorgingsmaatschappij onder grote druk zetten en ook in de sfeer van integratie, huisvesting, etc. te grote maatschappelijke nadelen kennen.

De raad meent in aansluiting op recente suggesties⁴⁵ in het maatschappelijke debat dat - afgezien van het hier niet behandelde vraagstuk van asiel voor vluchtelingen - de oplossing in dit dilemma in twee samenhangende richtingen gezocht moet worden: greencard⁴⁶-achtige systemen waarbij aan immigranten rechten en plichten op onder andere de sociale zekerheid gefaseerd worden toegekend⁴⁷, in combinatie met een gericht, dus selectief arbeidsmigratiebeleid. Nederland kan op dit laatste punt veel leren van de klassieke immigratielanden die zeer nauwkeurig bepalen aan welke categorieën buitenlandse werknemers, van kenniswerkers tot vaklieden, zij behoefte hebben. Een dergelijk arbeidsmigratiebeleid vereist een brede afweging waarin ook naar de effecten op de lange termijn wordt gekeken, bijvoorbeeld ten aanzien van de leeftijdsopbouw van de bevolking en van de extra ruimtedruk en daarmee invloed op de ruimtelijke kwaliteit, die immigratie met zich draagt.

⁴⁵ Entzinger, H. en J. van der Meer (2004); *Grenzeloze solidariteit; naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*.

⁴⁶ Het Duitse greencard-beleid beoogt jaarlijks 15.000 veelgevraagde professionals tot de Duitse arbeidsmarkt toe te laten met een verblijfs- en werkvergunning voor bepaalde tijd, maximaal 5 jaar. Groot-Brittannië heeft het Highly Skilled Migration Programme met een toelatingsduur van één jaar, die na toetsing kan worden verlengd tot vier jaar, waarna een permanente verblijfstitel wordt verleend.

⁴⁷ In feite een differentiatie binnen het sociale-zekerheidsstelsel tussen migranten en niet-migrantten.

In ieder geval zullen bestaande onnodige barrières voor hoogopgeleide migranten moeten worden weggenomen.⁴⁸ Ook dienen buitenlanders die afgestudeerd zijn aan Nederlandse toponderwijsinstellingen, betere mogelijkheden te krijgen om in Nederland te blijven na het behalen van een diploma.

Een nieuw soort Chinatowns

In veel, vooral Angelsaksische, landen vindt al lange tijd omvangrijke arbeidsimmigratie plaats. Deze heeft vaak geleid tot clustering van immigranten in succesvolle wijken (Chinatowns, Little Tokyo's en Corea's), bijvoorbeeld aan de Amerikaanse westkust. Er valt nu te denken aan nieuwe vormen van clustering in het kader van mainport- en brainportontwikkeling: geen pittoreske Chinese winkeltjes en eethuisjes, maar juist moderne bedrijvigheid voortvloeiend uit globalisering, bijvoorbeeld kantoren van grote ondernemingen uit een bepaald land, die hun handelsbetrekkingen met ons land uitbouwen. Azië, vooral China, is sterk in opkomst. Daar vindt steeds meer productie plaats, de vertegenwoordigers komen naar onder andere ons land als een soort omgekeerd Decima. Een regionaal-stedelijk cluster als Amsterdam kan vanwege een 'cultural fit', historische culturele betrekkingen, de aanwezigheid van een Chinese gemeenschap en goede mainport- en brainportvoorzieningen trachten Chinese bedrijven over te halen zich in Amsterdam te vestigen, bijvoorbeeld in een groothandelscentrum gericht op Zuidoost Azië. Zo bestaat reeds een Chinese cluster in Prato (Italië).

⁴⁸ Daarop is ook aangedrongen door het Innovatieplatform in zijn advies over kennismigranten (*Grenzeloze Mobiliteit Kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?* 25 november 2003). Het Innovatieplatform heeft daarin als ambitie geformuleerd:

"Nederland moet aantrekkelijk zijn voor studenten en kenniswerkers van binnen en buiten de EU door snelle én zorgvuldige procedures en door met een samenhangende interdepartementale benadering te komen met lage drempels en lage kosten, waarbij kennisinstellingen en bedrijven zelf verantwoordelijk zijn voor de mensen die ze naar Nederland halen, waarbij rekening gehouden wordt met de diversiteit in aanvraag (studenten, gastdocenten (e.a. tijdelijke bezoekers), onderzoekers en eigen en nieuwe werknemers, etc) en waarbij de informatie over mogelijkheden en procedures helder en toegankelijk is"

Uitgangspunt daarbij is volgens het Innovatieplatform een vraaggestuurd arbeidsmigratiebeleid. Het Innovatieplatform bepleit onder andere het opzetten van één loket, één procedure en één document speciaal voor alle internationale kennismigranten en het verlagen van de legeskosten voor kenniswerkers, studenten en hun partners en kinderen.

Op 29 april 2004 heeft het kabinet inderdaad ingestemd met een versoepeling van het toelatingsbeleid voor kennismigranten. Studenten worden daarbij overigens niet aangemerkt als kennismigrant.

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld het mogelijk maken van de bouw van een boeddhistische tempel op de Zeedijk.

Amsterdam heeft zijn gastvrijheid jegens de Chinese gemeenschap reeds laten blijken⁴⁹, maar een dergelijk beleid zou ook een kwestie van nationale politiek en van coördinatie tussen de overheidslagen moeten zijn. Voor inwoners van landen die qua gerelateerde bedrijvigheid reeds een redelijk sterke positie in een van onze steden hebben of waarvan de toekomstige economische betekenis groot wordt geacht, zou gericht een zekere concentratie - die van nature al optreedt -, kunnen worden bevorderd. Daardoor kan voldoende draagvlak voor face-to-face-contacten ontstaan en kunnen de nodige specifieke voorzieningen op onderwijs-, winkel en cultureel gebied voor expats worden geboden.⁵⁰ De desbetreffende stedelijke cluster kan zo in de internationale concurrentie voordelen verwerven boven buitenlandse concurrenten.

3.4 Verbetering van het verkeerssysteem en verdichting van het grondgebruik

Draagvlakvergroting op drie niveaus

Draagvlakvergroting door verbetering van het verkeerssysteem doet zich op de drie onderscheiden geografische niveaus voor.

Op het niveau van het Megalopolis betekent de in uitvoering zijnde vervlechting van Randstad, Vlaamse Ruit en Rhein-Ruhr-metropool met hogesnelheidslijnen tevens een vergroting van het draagvlak van de daar gevestigde toplocaties en -voorzieningen. Desondanks blijft verdere verbetering van de interne verbindingen op dit niveau een opgave vooral teneinde het draagvlak en het *catchment area* voor topvoorzieningen te vergroten.

Op het niveau van het centraal-Nederlandse stedensysteem moet de agglomeratiegraad kwantitatief worden verhoogd door te werken aan een geschaakte metropool. Op dit niveau werkt de voorgenomen verbetering van de internationale spoor- en wegtransportassen reeds draagvlakvergroterend. De internationale treindiensten laten bovendien voldoende capaciteit over op het net om binnen Nederland extra diensten toe te voegen. Duidelijk is echter dat een aantal niet aan die internationale transportassen gelegen regionaal-stedelijke clusters ook op een hoger bereikbaarheidsniveau moet worden gebracht. Dit moet zowel om het draagvlak van toplocaties en -voorzieningen te verhogen als om de onderhavige regionaal-stedelijke clusters te laten profiteren van die toplocaties en -voorzieningen.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld de concentratie van voorzieningen voor Japanners in Amstelveen.

Dit betreft bijvoorbeeld de spoorverbindingen van de Randstad met Twente, Zuid-Limburg en Groningen.⁵¹

Met bijvoorbeeld Van Witsen⁵² meent de raad dat uitgaande van de hogesnelheidslijnen Zuid en Oost en de Betuweroute voor het langeafstandsvervoer tussen de grote en middelgrote steden in Nederland geleidelijk en selectief een spoorwegnet voor hoge snelheden moet worden opgebouwd. Dit zal op een veel minder kostbare manier moeten gebeuren dan met de hogesnelheidslijnen en de Betuweroute het geval is geweest. De essentie is dat de maximumsnelheid op de desbetreffende bestaande lijnen wordt verhoogd tot 160 à 200 km per uur en dat alle overwegen worden opgeruimd. Bovendien zal plaatselijk de capaciteit moeten worden uitgebreid door toevoeging van sporen.

De grootste opgave ligt echter bij de interne bereikbaarheid van regionaalstedelijke clusters. In paragraaf 2.4 is reeds aangegeven dat de meest omvangrijke clusters in ons land, de clusters van Amsterdam en Rotterdam, beide ternauwernood 1,5 miljoen inwoners omvatten. Echt grote miljoenenagglomeraties zijn in Nederland dus niet te vinden, met alle gevolgen van dien. De raad meent dat verbetering van regionaalstedelijke transportsystemen als middel moet worden ingezet om tot draagvlakvergroting te komen. Dit moet primair gebeuren door de vervlechting van bestaande regionaalstedelijke clusters te vergroten. Nu reeds overlappen binnen de Randstad – in uitgebreide zin – de ‘daily urban systems’ rond de grote en veel middelgrote steden elkaar. Deze overlappings zouden steeds verder moeten worden uitgebreid. Een betere vervlechting in de Noordvleugel⁵³ van de Randstad zou reeds een draagvlak van ca. 2 miljoen inwoners opleveren. Verdere uitbreiding met Alkmaar en omgeving en Leiden/Bollenstreek zou het draagvlak op 2,7 miljoen en inclusief Utrecht-Amersfoort zelfs op 3,8 miljoen brengen. Dit totale gebied, de noordflank van de Randstad, kan met zijn hoofdzetels van grote bedrijven, instellingen voor financiële dienstverlening, mediasector en de grootste universiteiten van het land als een kennisboog en concentratie van brainportactiviteiten worden gezien.

⁵¹ In zijn advies over de Nota Ruimte (advies 041) heeft de raad de keuze voor een Zuiderzeelijn afgewezen: “Er zijn nauwelijks economische motieven om een snelle verbinding naar het Noorden aan te leggen. Voor een zweeftrein geldt zelfs het tegendeel, er zijn sterke aanwijzingen dat de rendementen sterk negatief zullen zijn.”

De raad heeft eerder, vanwege de technische risico's, maar ook vanwege de aard van de vervoerstechniek, geadviseerd een zweeftrein op zijn hoogst bij wijze van proef tussen Almere en Schiphol aan te leggen.“

⁵² Witsen, M. van (2002); *Waar blijft het spoorwegnet voor hoge snelheden?*

⁵³ Kennemerland, Zaanstreek, Groot-Amsterdam, Almere en het Gooi.

Een verdere functionele vervlechting kan tevens kwaliteitswinst in de agglomeratiegraad opleveren.

Eenzelfde kwantitatief en kwalitatief verhaal valt rond Rotterdam te houden met toevoeging van de Drechtsteden (0,2 miljoen) of de hele Zuidvleugel Leiden - Drechtsteden 2,8 miljoen.

Tot slot dient ook gestreefd te worden naar een betere vervlechting in de westflank van de Randstad. Die westflank loopt van Delft tot en met Haarlem/Schiphol en kan worden gezien als uitbreiding van de brainport 's-Gravenhage.

Ook zou de overloop van creatieve activiteiten van de Amsterdamse brainport naar de Rotterdamse brainport bevorderd moeten worden, mede gezien het economisch achterblijven van de mainport Rotterdam.

De raad kiest bewust niet voor de Randstad als het na te streven 'daily urban system'. Niet dat hij een verdere integratie op Randstadniveau in de weg wil staan, integendeel, maar de Randstad is te uitgestrekt om tot 'daily urban system' uit te bouwen.⁵⁴ Focussing op de Randstad leidt al snel tot focussing op de Randstadring en op de Randstad als bestuursniveau en daarmee op concepten als rondje-Randstad.⁵⁵ Dit doet onvoldoende recht aan de vele en gedifferentieerde functionele en ruimtelijke relaties en verbindingen niet alleen óp maar ook binnen, dwars door en buiten de randstadring en de noodzaak het draagvlak van toplocaties en -voorzieningen in alle richtingen te zoeken, ook langs de corridors richting Noord-Brabant en Gelderland. Overigens bevordert een stapsgewijze uitbreiding van bestaande 'daily urban systems' evenzeer de integratie binnen de Randstad.

Duidelijk is dat in ons land de aanleg van regionale openbaar-vervoer-systemen ver is achtergebleven bij de grote achterlandverbindingen, zoals de hogesnelheidslijnen en de Betuweroute. Als belangrijkste mogelijke punten voor de uitbreiding van de 'daily urban systems' ziet de raad een betere benutting van bestaande lijnen, de ontsluiting van de Vinexlocaties - bij voorkeur in meerdere richtingen om recht te doen aan zeer verschillende oriëntaties -, uitbreiding van Randstadspoor-, Stedenbaan- en Randstadrail-verbindingen en een zware as tussen Almere, de Zuidas en Schiphol.

⁵⁴ In het buitenland zijn in miljoenensteden zelfs vaak reeds meerdere 'daily urban systems' te onderscheiden.

⁵⁵ Overigens ontstaat er door de hogesnelheidslijnen Zuid en Oost en de toeleidende verbindingen naar die lijnen in feite reeds een rondje-Randstad.

Randstadspoor en Stedenbaan zullen vaak verdubbeling van bestaande tweesporige lijnen noodzakelijk maken. De raad is er zich van bewust dat een zeer omvangrijk investeringsprogramma budgettair niet mogelijk is. Hij pleit er daarom voor om ook bij de verbetering van regionale systemen zeer selectief te werk te gaan in een goede onderlinge afstemming met de ruimtelijke ontwikkeling.

Verbetering van het verkeerssysteem

Bovenstaande projecten kunnen niet geïsoleerd worden gezien. Ze moeten passen in een goed en volledig verkeers- en vervoerssysteem, waarvan de kwaliteit bepalend is voor het functioneren van het Nederlandse stedenstelsel op alle niveaus. Vooral op regionaal niveau is er nog een slag te maken in de onderlinge afstemming van de netwerken van de beheerders op de diverse overheidsniveaus, zowel qua infrastructuur als afwikkelingsniveau en dienstregeling. Regionale verkeersautoriteiten zijn zeer geschikt om een dergelijke afstemming tot stand te brengen. Het Rijk moet bereid zijn deel te nemen in dergelijke organisatorische innovaties.

De raad heeft eerder in zijn advies *Mobiliteit met beleid*⁵⁶ voorstellen ontwikkeld voor een vernieuwing in de strategie voor onder andere de problematiek van bereikbaarheid in moderne netwerksteden. Uitbreiding van infrastructuur zonder meer achtte de raad uit een oogpunt van ruimtelijke kwaliteit niet aanvaardbaar. De kern van de oplossingsrichting was technologische innovatie voor een betere benutting en een adequate beprijzing van het gebruik van voertuig en infrastructuur in de vorm van naar plaats en tijd variabele heffingen. Dit advies is nog steeds actueel.

Verdichting van het grondgebruik

Draagvlakvergroting en daarmee verhoging van de agglomeratiegraad kan ook bewerkstelligd worden door aanzienlijke verdichtingen en kwaliteitsverhogingen van het grondgebruik op knooppunten en anderszins goed ontsloten locaties. Deze verdichting heeft ook betrekking op het landelijk gebied ten behoeve van het aanleggen van groene woonmilieus in kleinschalige verspreide locaties. Dit moet wel op een zeer zorgvuldige manier gebeuren, zoals bepleit in het advies *Buiten Bouwen*.⁵⁷

⁵⁶ Advies 017, 11 november 1999.

⁵⁷ Advies 040, 27 mei 2004.

De verdichting zal ter wille van een goede bereikbaarheid van de knooppunten uitdrukkelijk in relatie met het verkeers- en vervoerssysteem gezien moeten worden. Dit laatste systeem dient voldoende ontsluiting voor de verdichtingslocaties te bieden en omgekeerd dienen de locaties ook op de lange termijn voldoende draagvlak voor de verkeers- en vervoersvoorzieningen te bieden. Nu treedt nog te vaak een mismatch tussen de netwerkontwikkeling en de ruimtelijke ontwikkeling op. Draagvlak van het netwerk vergt langdurig volgehouden ruimtelijk beleid.

Het Groene Hart moet een succesfactor worden in de internationale concurrentie tussen regionaal-stedelijke clusters. Dat is het nu alleen in de ogen van planologische beleidsmakers, maar niet in de ogen van de zakenwereld, de mensen die over vestiging van bedrijven en instituties gaan. De raad steunt in dit verband de ideeën voor een metropolitaan parksysteem.⁵⁸ Ook de kusten van het IJsselmeer en de Noordzee vormen belangrijke potenties in de woonmilieu- en recreatieve sfeer van de noordflank en de Zuidvleugel van de Randstad.

⁵⁸ Vereniging Deltametropool (2002); *Waterrijk, verkenning van een metropolitaan parksysteem*.

4 Conclusies voor de uitvoering van de Nota Ruimte

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk worden op grond van hoofdstuk 3 de conclusies voor de Nota Ruimte en vooral voor de uitvoering daarvan getrokken. De algemene teneur van deze conclusies is geen afwijzing van (onderdelen van) de Nota Ruimte maar aanvulling op de Nota.

De Nota Ruimte geeft ruimte voor ontwikkeling en betekent in dat opzicht een belangrijke stap in de in dit advies aangegeven richting. De Nota zou echter nog verder kunnen gaan door de in dit advies in het ruimtelijk beleid onderscheiden twee centrale waarden ‘ingetogenheid’ en ‘evenwicht’ minder eenzijdig te benadrukken en meer genuanceerd te vertalen in ruimtelijk beleid. Zodoende kunnen steden zich meer profileren, kunnen de wensen van bijzondere groepen in de samenleving meer ruimte krijgen en kan de ruimtelijke diversiteit groter worden, overigens binnen voorwaarden zoals aangegeven in het recente advies over de Nota Ruimte⁵⁹ van de raad.

Om succesvol te zijn zal ruimtelijk beleid gericht op ondersteuning van de internationale concurrentiepositie van het Nederlandse stedensysteem, uit moeten gaan van de kracht en het eigene van Nederland. Zo'n beleid zal ook moeten passen in en gesteund moeten worden door een veel breder en gecoördineerd overheidsbeleid ter bevordering van de internationale concurrentiepositie van ons land als geheel. Dat veel bredere beleid zal niet alleen de klassieke bevordering van handel en export en van onderwijs en technologische innovatie moeten betreffen, maar ook betrekking moeten hebben op ‘zachte’ factoren als cultuur(politiek), verblijfsklimaat, leef-omgeving en gastvrijheid. In die breedte ontbreekt beleid, terwijl dit zeer noodzakelijk is. Betrek daarom in die coördinatie niet alleen de klassieke beleidsdriehoek (RO, V&W en EZ) maar ook onderwijs en wetenschap/innovatie, internationale betrekkingen, cultuurbeleid en fiscaliteit.

⁵⁹ Advies 041, juni 2004.

4.2 Het aantrekken van brainportfuncties en creatieve werkers

De Nota Ruimte zet terecht sterk in op de mainports. Hij noemt bij de brainports echter alleen de bèta-georiënteerde regio Eindhoven. De Nota negeert ten onrechte de brainports zoals de raad die ziet, hoewel de elementen van die brainports (kennis, innovatie, onderwijs, cultuur, kunst, etc.) wel worden genoemd.⁶⁰ De raad meent dat de kracht van Nederland vooral ligt in de combinatie van centraliteit in internationale vervoersnetwerken, regiefuncties, de ontwikkeling van specifieke kennis- en kundegebieden, specifieke institutionele condities en ten slotte (inter-)culturele activiteiten en vaardigheden binnen het bedrijfsleven en binnen de bevolking als geheel. Ook de kennisinfrastructuur, de 'cultuurfactor' en de kwaliteit van het woon- en verblijfsklimaat zijn zeer relevant. Vanuit de nationale verantwoordelijkheid is daarom ook een zekere rijksaansturing en -aandacht nodig op knelpunten van brainportactiviteiten en -clusters. Daarmee wordt ook de goeddeels ontbrekende Europese schaal beter in de Nota gebracht.

Ook de brainportdepartementen die gaan over onderwijs, wetenschap, cultuur en internationale (handels)betrekkingen, moeten daarom duidelijker in het ruimtelijk beleid worden meegenomen en actiever participeren in de Rijksplanologische Commissie (RPC). Op die manier kan er een agglomeratie-effect van de toppen van het hoger onderwijs met de toppen in de publieke en private sector in de brainports ontstaan. Voor cultuur en kunst dient eveneens een ruimtelijke component in het rijksbeleid te worden ingebracht.⁶¹ De verdeling van het cultuurbudget zou niet alleen uit kwaliteits- en rechtvaardigheidsoverwegingen moeten worden gezien, maar ook uit agglomeratie-overwegingen. Het in elkaars nabijheid gevestigd zijn van instellingen geeft synergiemogelijkheden. Dat is een belangrijke meerwaarde, zowel voor de kwaliteit van de afzonderlijke instellingen als voor het gebruik en de internationale aantrekkingskracht.

⁶⁰ Typierend is dat het Rijk zichzelf in de Nota integraal verantwoordelijk acht voor bijvoorbeeld Schiphol en de hoofdverbindingssassen, maar de (samenwerkende) gemeenten in de stedelijke netwerken de trekkers acht om onderling langetermijnafspraken te maken over onder andere de verdeling van het aanbod van onderwijs, kunst, cultuur en infrastructuur.

⁶¹ Een voorbeeld vormt de toekenning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van rijkssubsidies aan culturele instellingen per vierjaarlijkse periode van Cultuurnota's aan de hand van adviezen van de Raad voor Cultuur. Bij deze raad gaat kwaliteit van de instelling voor rechtvaardigheid (een evenwichtige spreiding over het land). 'Het stellen van prioriteiten op basis van bestuurlijke overwegingen behoort niet tot de taak van de raad.' (Advies *Spiegel van de Cultuur* ten behoeve van de Cultuurnota 2005-2008, blz. 16.) Dat laat de Raad voor Cultuur aan de Staatssecretaris over.

Het rijksbeleid ter bescherming en waar mogelijk versterking van stedelijke brainportclusters, kan in een tijd van toenemende globalisering het best selectief en specifiek worden gericht op versterking van de meest kansrijke stedelijk-regionale clusters in Nederland. Dit zijn voornamelijk Amsterdam - Schiphol - Almere, Utrecht - Amersfoort, 's-Gravenhage - Leiden, Arnhem - Nijmegen en Groningen.

De aanwijzing van de Nieuwe Sleutelprojecten betekent reeds een zekere selectiviteit gezien de relatie met een HSL-verbinding. Desondanks kan men zich afvragen of deze selectiviteit niet groter moet zijn gezien de zeer variërende potenties van de knooppunten als internationaal concurrerende brainports. De Nieuwe Sleutelprojecten zijn weliswaar reeds geruime tijd geleden aangewezen in het kader van de actualisering Vinex, maar nog niet alle uitvoeringsbeslissingen zijn genomen. De raad beveelt aan vooral in te zetten op de Zuidas, Schiphol Airport City en Rotterdam Centraal. Ook beveelt hij aan concrete economische kernzones te maken rond de mainports, waarin de mainport/brainportinteractie wordt geoptimaliseerd.

In een dynamische internationale concurrentie gaat het om het daadwerkelijk uitvoeren van projecten. In de Nota Ruimte ontbreekt op dat punt een 'sense of urgency', terwijl op andere plaatsen in de wereld concurrerende locaties - soms in sneltreinvaart - tot ontwikkeling worden gebracht. De implementatie van op zich goede plannen dreigt het onderspit te delven door een gebrek aan geld bij de overheid en een zeker gebrek aan bereidheid bij de overheid om strategisch na te denken over PPS-constructies. De raad meent dat de regie over projecten van Europese betekenis ook zo ver moet kunnen gaan dat zo'n project als rijksproject wordt aangewezen, indien zo'n project wegens conflicterende belangen bij de desbetreffende andere overheid niet in goede handen is. Dit betekent niet dat de volledige verantwoordelijkheid voor het project bij het Rijk ligt.

Ontwikkeling van topknooppunten en economische kernzones die moeten concurreren op Europese schaal, moet door complementaire ontwikkeling gebeuren. Toplocaties staan niet op zichzelf. Ze maken deel uit van verschillende, zelfs internationale, netwerken en zijn alleen te realiseren in ad hoc samenwerkingsverbanden en coalities. De raad denkt hierbij aan een 'atomium'-structuur, waarin de meest directbetrokkenen financiële injecties geven of anderszins belangen inbrengen. Dit besef lijkt in de Nota Ruimte te ontbreken. Daar wordt namelijk alleen over de samenwerking binnen de aangegeven stedelijke netwerken gesproken. Ook zijn de projectenveloppen in

de Nota Ruimte, hoe waardevol op zich, nog te veel overheidsintern. Deze zouden meer 'governance-achtig' moeten worden gemaakt, omdat er steeds minder ruimte is voor hiërarchische sturing. De overheid moet meesturen (netwerksturing), de condities creëren voor netwerksturing dan wel zelfsturing van maatschappelijke actoren en bij de grote projecten deelnemen in de genoemde ad hoc coalities.

In de Nota Ruimte bestaat onvoldoende aandacht voor het feit dat topknooppunten onderwijs, werk-, woon- en leefmilieus moeten bieden, die aantrekkelijk zijn voor 'creative people' en kenniswerkers. Van groot belang in dit verband zijn voldoende relatief goedkope en transformeerbare incubatiemilieus voor kleinschalige activiteiten en lokale complexvorming. Belangrijk hierbij is minimale regeldruk en maximale zelfrealisatiemogelijkheden door gebruikers. Er zou meer ruimte moeten zijn voor ongeplande ontwikkeling in de stad. Voorzover regelgeving in bestemmingsplannen en milieuwetgeving functiemenging belemmert, zou deze verwijderd moeten worden. Ook moeten woonruimte-onttrekkingsfondsen worden afgeschaft. Dit betekent een zekere herziening van het vigerende stedelijke herstructureringsbeleid en wel in de geest van het raadsadvies *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering*.⁶²

Een voldoende aantrekkingskracht van onze brainports voor hoogwaardige buitenlandse kenniswerkers is van uitermate groot belang. Zij moeten naar Nederland gelokt worden. In de internationale concurrentie rond de werving van deze mensen en hun komst naar Nederland moet zo goed mogelijk worden gefaciliteerd. De raad meent dat greencard-achtige systemen in combinatie met een gericht, dus selectief arbeidsmigratiebeleid hiervoor de aangewezen weg vormen.

4.3 Verbetering van het verkeerssysteem en verdichting van het grondgebruik

Ten aanzien van het verkeerssysteem is het VROM-raadsadvies *Mobiliteit met beleid* nog steeds actueel. Verder dient het Rijk bereid te zijn deel te nemen in organisatorische innovaties als regionale verkeersautoriteiten.

Ten onrechte wordt in de Nota Ruimte geen aandacht besteed aan de spoorverbindingen met bijvoorbeeld Twente en Zuid-Limburg. De raad beveelt aan dat uitgaande van de hogesnelheidslijnen Zuid en Oost en de Betuweroute

⁶² Advies 035, november 2002.

voor het langeafstandsvervoer tussen de grote en middelgrote steden in Nederland geleidelijk en selectief een spoorweginet voor hoge snelheden wordt opgebouwd. Dit zal op een veel minder kostbare manier moeten dan met de hogesnelheidslijnen en de Betuweroute het geval is geweest. Het gaat vooral om verhoging van de maximumsnelheid op de desbetreffende bestaande lijnen.

De raad bepleit een selectieve, stapsgewijze uitbreiding van bestaande 'daily urban systems' door aanleg van infrastructuur. De raad is er zich van bewust dat een zeer omvangrijk investeringsprogramma budgettair niet mogelijk is. Hij pleit er daarom voor om ook bij de verbetering van regionale systemen zeer selectief te werk te gaan in een goede onderlinge afstemming met de ruimtelijke ontwikkeling.

In de Nota Ruimte laat het Rijk de aanleg van de agglomeratie versterkende infrastructuur aan de nationale stedelijke netwerken over. Op zich is het uitstekend dat de planning van dergelijke infrastructuur op regionaal niveau plaatsvindt, maar dit niveau dient voor de selectieve, stapsgewijze uitbreiding dan ook voldoende middelen te krijgen, zowel voor aanleg als exploitatie.

Draagvlakvergroting en daarmee verhoging van de agglomeratiegraad moet ook bewerkstelligd worden door aanzienlijke verdichtingen en kwaliteitsverhogingen van het grondgebruik op knooppunten en anderszins goed ontsloten locaties. Deze verdichting heeft ook betrekking op het landelijk gebied ten behoeve van het aanleggen van groene woonmilieus in kleinschalige verspreide locaties.

De Nota Ruimte besteedt onvoldoende aandacht aan internationaal wervende centraal-stedelijke en landelijke topwoonmilieus ten behoeve van draagvlakvergroting en kwaliteitsverhoging van de belangrijkste regionaal-stedelijke clusters.

Het Groene Hart moet een succesfactor worden in de internationale concurrentie tussen regionaal-stedelijke clusters. De raad steunt in dit verband de ideeën voor een metropolitaan parksysteem. Ook het IJsselmeer en de kust vormen belangrijke potenties in de woonmilieu- en recreatieve sfeer van de noord- en de westflank en de Zuidvleugel van de Randstad.

Literatuur

Berg, R en G. Keers (1981); *De binnenstad als vrijetijdscentrum*. In Wonen - TA/BK pp. 6 - 26.

Berry, B.J.L. (1973); *The Human Consequences of Urbanisation*. London: MacMillan.

Bontje, M. (2001); *The Challenge of Planned Urbanisation*. Amsterdam: AME/UvA.

Bronkhorst, M. (1999); *Ontmoetingsplaatsen van zakelijke dienstverleners*. In: Rooilijn 1999-5 pp 219 - 223.

Brouwer, J (2004); *Creatieve industrie, een notitie*. Delft.

Brunet, R. ed. (1989); *Les villes 'européennes'*. Rapport pour la DATAR. Paris: La Documentation Francaise/Groupement d'Intérêt Public RECLUS.

CPB (2003); *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag: CPB.

Dieleman, F.M. & R. van Engelsdorp Gastelaars (1992); *Housing and Physical Planning*. In: F.M. Dieleman & S. Musterd (ed.) *The Randstad: a Research and Policy Laboratory* pp. 65 - 95. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Engelsdorp Gastelaars, R. van, W. Ostendorf & S. de Vos (1980); *Typologieën van Nederlandse gemeenten naar stedelijkheidsgraad*. Monogr. Volkstelling 1971-15^b. Amsterdam: Siswo.

Entzinger, H. en J. van der Meer (2004); *Grenzeloze solidariteit; naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*. Amsterdam: De Balie.

Faludi, A. & A. van der Valk (1994); *Rule and Order; Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Florida, R. (2002); *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.

Florida, R. en I. Tinagli (2004); *Europe in the Creative Age*. London: Demos.

Glaeser, E.L., J. Kolko and A. Saiz (2001); *Consumer city*. In: Journal of Economic Geography nr 1, pp 27-50.

Gottmann, J. (1983); *The Coming of the Transactional City*. University of Maryland: Institute for Urban Studies, College Park.

Grosveld, H. (2002); *The leading cities of the world and their competitive advantages : the perception of 'citymakers'*. Proefschrift UvA. Amsterdam: Thela Thesis.

Hägerstrand, T. (1970); *What About People in Regional Science?* In: Papers of the Regional Science Association. Vol. 20.

Hall, P. (1998); *Cities in Civilisation*. New York: Pantheon Books.

Innovatieplatform (2003); *Grenzeloze mobiliteit kennismigranten: Hoe krijgen we het talent naar Nederland toe?* Den Haag.

Israel, J. (1995); *The Dutch Republic – Its Rise, Greatness and Fall 1477-1806*. Oxford: Clarendon Press.

Kloosterman, R.C. (1997); *Face 2 Face; een pleidooi voor congestie*. In: M. Hajer & F. Halsema red. Land in Zicht! Amsterdam: WBS/Boek Bakker pp. 163 - 179.

Knox, P.L. & J. Agnew (1994); *The Geography of the World Economy* (2nd ed.) London: Edward Arnold.

Koolhaas, R. (ed.) OMA-AMO (2004); *Content*. Köln: Taschen Verlag.

Meer, M.J. van der (2000); *De ontmoeting in het warenhuis. Over de stedelijkheid van beeldend kunstenaars*. Doct. Scriptie. Universiteit van Amsterdam.:Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen.

Meulenbelt, K. (1997); *Van een één- naar een tweetoppige woningmarkt*. Amsterdam: AME/U.v.A.

Ministerie van Economische Zaken (2004); *Pieken in de Delta; Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Raad voor Cultuur (2004); *Spiegel van de Cultuur* ten behoeve van de Cultuurnota 2005-2008. Den Haag: Raad voor Cultuur.

Sassen, S. (1991); *The Global City*. Princeton N.J.: Princeton University Press.

Taylor P.J. (2004); *World City Network. A Global Urban Analysis*. London: Routledge.

Terhorst, P.J.F. & J.C.L. van de Ven (1997); *Fragmented Brussels and Consolidated Amsterdam*. Amsterdam: KNAG/Universiteit van Amsterdam.

Tordoir, P. (1993); *The Professional Knowledge Economy. The Management and Integration of Professional Business Organisations*. Amsterdam: thesis publ.

Vereniging Deltametropool (2002); *Waterrijk, verkenning van een metropoli-
taan parksysteem*. Delft.

Vet, J.M. de, M.J. Zondag en L. Boot (2003); *Stedelijke netwerken in internationaal perspectief; beleidsinvloed bij concurrentiepositie van stedelijke regio's*; ECORYS-NEI Regionale & Stedelijke Ontwikkeling, Rotterdam, 14 augustus 2003. Verkrijgbaar bij de VROM-raad.

Vrienden van de Deltametropool (2004); *Deltawerk*. Den Haag: Stichting Vrienden van de Deltametropool.

VROM-raad (1999); *Mobiliteit met beleid*. Advies 017, Den Haag.

VROM-raad (2002); *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering*. Advies 035, Den Haag.

VROM-raad (2004); *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*. Advies 039, Den Haag.

VROM-raad (2004); *Buiten Bouwen*. Advies 040, Den Haag.

VROM-raad (2004); *Advies over de Nota Ruimte*. Advies 041, Den Haag.

VROM-raad (2004); *'Meerwerk' advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*. Advies 042, Den Haag.

Witsen M. van (2002); *Waar blijft het spoorwegnet voor hoge snelheden?*
In: *Verkeerskunde* 7-2002.

Bijlage 1: Ruimtelijke en ruimtelijk relevante succesfactoren voor mainport- en brainportbedrijvigheid en aanknopingspunten voor ruimtelijk relevant beleid

Inleiding

De VROM-raad ziet het als zijn taak speciaal aandacht te schenken aan de mogelijke betekenis van specifiek ruimtelijke condities of factoren voor het succes van stedelijke clusters. Daartoe is een onderscheid gemaakt tussen standplaatscondities die verband houden met de agglomeratiegraad van de onderscheiden stedelijk-regionale clusters, en standplaatsvoorwaarden die gerelateerd zijn aan het centraliteitsniveau van de verschillende clusters.

Deze tweeledige toespitsing roept een rapportageprobleem op. In het gangbare onderzoek naar de internationale concurrentiepositie van onderscheiden landen en landsdelen zijn deze twee toespitsingen, zeker in combinatie met elkaar, vrijwel nooit expliciet aan de orde. Dit leidt ertoe dat in het betoog hierna noodgedwongen zal worden uitgegaan van onderzoeksbevindingen betreffende het succes of falen van stedelijke bedrijvigheid in brede zin. Vervolgens zal eerst worden afgewogen in welke mate in hun algemeenheid als van belang bevonden succes- of faalfactoren ook gelden voor specifieke mainport- of brainportbedrijvigheid. Daarna zal worden vastgesteld in hoeverre de geselecteerde succes- en faalfactoren voldoende regiospecifiek van karakter zijn om als gevoelig te mogen worden gezien voor overheidsbeleid in de vorm van ruimtelijke ingrepen in specifieke regionale mainport- of brainportclusters.

Overzicht van factoren

In de literatuur zijn verschillende overzichten te vinden van de factoren die bepalend zouden zijn voor het internationale succes van onderscheiden landen of landsdelen als constellaties van economische bedrijvigheid. De volgende indeling van succesfactoren is een bewerking van een door het NEI geconstrueerde classificatie⁶³.

1. de aanwezigheid van marktrelaties
2. een goed gesorteerde arbeidsmarkt

⁶³ NEI (2001). *Internationale benchmark regionaal investeringsklimaat.*, Rotterdam.

3. vestigingsmogelijkheden
4. infrastructuur en verbindingen
5. institutionele structuur
6. kwaliteit van de leefomgeving
7. woonmilieus
8. uitstraling, imago

Hierna zal worden ingegaan op de betekenis van deze factoren voor mainport- of brainportfuncties.

De aanwezigheid van marktrelaties (leveranciers, afzetmarkt, enz.)

Ondernemingen hebben baat bij aanwezigheid van voldoende marktrelaties om met succes te kunnen functioneren. Hierbij gaat het om de beschikbaarheid van afnemers, toeleveranciers, zakelijke diensten en andersoortige relaties binnen het eigen, op dagelijkse interacties gebaseerde regionaal-stedelijke cluster van de betreffende ondernemingen. In veel gevallen gaat het om de beschikbaarheid van aanzienlijk omvangrijkere eigen 'catchment areas', vooral voor zover het gaat om de afzet van goederen en diensten.

Tot op grote hoogte geldt deze standplaatsvoorwaarde voor alle soorten van bedrijvigheid en daarmee ook voor alle qua bedrijvigheidsprofiel te onderscheiden vormen van regionaal stedelijke clustering. Duidelijk is echter wel dat bij kennisintensieve zakelijke dienstverlening en verwante vormen van brainportbedrijvigheid, de kwaliteit van de mogelijke marktrelaties binnen het eigen stedelijk cluster extra in het geding is. In dit geval is namelijk vooral de uitwisseling van kennis en ideeën aan de orde, dat wil zeggen een vorm van uitwisseling die frequent face-to-face contact vergt.

Deskundigen zien in dergelijk contact een superieur coördinerend mechanisme vooral indien er sprake is van grote onzekerheid bij de participanten en van niet-gestandaardiseerde informatie.⁶⁴ Met name bij innovatieve en creatieve activiteiten geldt daarom het voordeel van een ruime en gevarieerde beschikbaarheid van marktrelaties op clusterniveau extra sterk. Vooral kleine bedrijven in deze sfeer blijken gebaat te zijn bij een locatie in centraal-stedelijke gebieden, gevuld met een rijk gesorteerd bestand van evenzeer overwegend kleine bedrijfs- en woonhuishoudens.⁶⁵

⁶⁴ Storper, M. en A.J. Venables (2002), *Buzz: Face-to-face contact and the urban economy*, London School of Economics.

⁶⁵ J. Simmie (2001), *Innovative cities*, Routledge.

Voor grote, op kennisuitwisseling gerichte bedrijven en instellingen geldt deze concentratiebehoefte minder en speelt centraliteit een grotere rol. Ten eerste zijn zij meer in staat gebleken specialisaties waaraan zij op gezette tijden behoefte hebben, binnen de eigen vestiging op te nemen. Ten tweede speelt internationale concurrentie (marktaandeelen in internationale of mondiale markten) een belangrijke rol.

Hun resterende afhankelijkheid van hooggespecialiseerde kennis buitenshuis is daardoor meestal zo specifiek en weinig frequent dat ze daarvoor ook interactie met specialisten afkomstig uit andere (buitenlandse) stedelijke clusters acceptabel achten.

Een goed gesorteerde arbeidsmarkt

Naast de beschikbaarheid van marktrelaties is binnen een regionaal-stedelijk cluster de aanwezigheid van een grote en goed werkende arbeidsmarkt van belang. Daarbij is niet alleen de beschikbaarheid van personeel als zodanig in het geding, maar ook de opleidingsgraad (talenkennis, gespecialiseerd personeel), het loonniveau en de houding van werknemers (mentaliteit, motivatie, loyaliteit).

Naarmate een regionaal-stedelijke arbeidsmarkt een grotere omvang heeft en gevarieerder is opgebouwd, kunnen werkgevers kiezen uit een uitgebreider aanbod van gekwalificeerd personeel en beschikken werknemers over meer carrièremogelijkheden, terwijl tevens het risico dat ze langdurig werkloos worden, kleiner wordt.

Uiteraard worden arbeidsmarktverhoudingen in verschillende stedelijke regio's in belangrijke mate bepaald door op nationaal niveau geldende institutionele condities. Bovendien is de relatie met de aanwezige kennisinfrastructuur van belang. Het gaat dan zowel om de uitwisseling en beschikbaarheid van voor de markt relevante know-how, als om het voeden van de arbeidsmarkt met jong hoogopgeleid talent.

Tussen de onderscheiden stadsregio's kunnen grote verschillen in arbeidsmarktopbouw bestaan, met alle gevolgen van dien voor het functioneren van deze markten. Dit geldt in extra mate voor regionaal-stedelijke clusters gedomineerd door brainportbedrijvigheid. Vooral deze hoogwaardige bedrijvigheid is namelijk gebaat bij een omvangrijke en gevarieerd opgebouwde arbeidsmarkt. Immers, hoog opgeleid gespecialiseerd personeel is relatief schaars en hooggespecialiseerd werk evenzeer. In een dergelijke situatie is een adequate matching van vraag en aanbod moeilijk te realiseren. Hoe omvangrijker en gevarieerder dan het regionale arbeidsmarktprofiel, des te groter de

kans op een passende matching van vraag en aanbod. Dan nog blijken hooggespecialiseerde beroepsbeoefenaars veelal langere reistijden te moeten accepteren tussen woning en werk dan laaggeschoold personeel. Daarnaast is de werking van de arbeidsmarkt op dit punt gevoelig voor de mate waarin niet alleen op de regionaal-stedelijke, maar ook op de internationale arbeidsmarkt kan worden geworven voor jonge hoogopgeleiden met een grote arbeidsmobiliteit (zoals expats).

Vestigingsmogelijkheden

Eén van de vaak genoemde randvoorwaarden waaraan binnen onderscheiden stedelijke clusters voldaan moet zijn om op internationaal niveau economisch te kunnen concurreren, is de beschikbaarheid, kwaliteit en prijs van voldoende bedrijfsterreinen en kantoorruimte alsmede de beschikbaarheid van bank-, privé- en risicokapitaal. Ook deze standplaatsconditie geldt behalve voor brainport- en mainportclusters, evenzeer voor regionaal stedelijke clusters die zijn georganiseerd rond meer gespecialiseerde industriële of dienstverlenende bedrijvigheid. Wel heeft het behoeftepakket in dat opzicht voor de onderscheiden clusters ten dele een specifieke opbouw.

Stedelijke clusters gedomineerd door mainportbedrijvigheid dienen ter wille van succes de beschikking te hebben over alle mogelijke ruimte, deels voor het accommoderen van de benodigde zee- of luchthavenfaciliteiten, deels voor de opslag van alle mogelijke door te voeren producten.

In geval van stedelijke clustering rond brainportactiviteiten gaat het niet alleen om de beschikbaarheid van grote kantoorlocaties, maar vooral ook om de beschikbaarheid van (goedkope) accommodaties voor startende, op innovatie gerichte bedrijvigheid. Voor het overige gaat het hier niet om een specifiek op mainport- of brainportclusters toegesneden standplaatsvoorwaarde.

Infrastructuur en verbindingen

Hier gaat het in de eerste plaats om de mate waarin een stedelijk cluster bereikbaar is vanuit clusters elders in het binnen- of buitenland, via de weg, met de trein, door de lucht, of over het water. De aanwezigheid van een toereikende infrastructuur in dit opzicht wordt als belangrijke vestigingsvoorwaarde gezien voor alle clustertypen, ongeacht hun bedrijvigheidsprofiel. Niettemin is zeker voor mainportclusters centraliteit, dus een optimale bereikbaarheid vanuit plekken elders in de wereld, aanzienlijk meer een absolute bestaansvoorwaarde dan voor andere clustertypen. Immers, het merendeel van de bedrijvigheid ter plaatse is rond deze mainportfunctie,

dat wil zeggen functie als knooppunt of overslagpunt voor alle mogelijke transportstromen, georganiseerd. Hierbij gaat het zowel om bedrijvigheid betrokken bij verwerking van deze stromen tot nieuwe stromen naar elders, als om bedrijvigheid gericht op omzetting van aangevoerde producten in producten met een grotere toegevoegde waarde.

Ook binnen clusters die overwegend zijn opgebouwd rond brainportfuncties, heeft (inter)nationale bereikbaarheid als standplaatsvoorwaarde echter tot op zekere hoogte speciale betekenis, dit vanwege de vergeleken met andere regionaal-stedelijke clustertypes grotere afhankelijkheid van dit clustertype van een optimale aansluiting op het internationale zakenverkeer. Vooral de uitrusting en inrichting van luchthavens, alsmede hun situering ten opzichte van de belangrijkste brainportbedrijvigheid in het betreffende cluster, blijken in dit verband veel genoemde ijkpunten voor kwaliteit.

Op een lager schaalniveau is de factor 'infrastructuur en verbindingen' ook als standplaatsconditie aan de orde, die kan bijdragen aan de agglomeratiegraad. In dit geval gaat het vooral om de wijze waarop het dagelijks transport binnen het cluster zelf is georganiseerd. Een goed scorend regionaal-stedelijk vervoerssysteem geldt volgens veel deskundigen als onmisbare conditie voor het verkrijgen van een optimale interactie tussen producenten, afnemers, dienstverleners en andersoortige connecties en voor een bevredigende matching tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Zo bezien kan een goed werkend regionaal-stedelijk transportsysteem zelfs bijdragen aan uitbreiding van de omvang van een gegeven stedelijk cluster - door verlenging van de gemiddeld geldende actieradius voor bezigheden van alledag ter plaatse - en tot vergroting van het verzorgingsgebied voor allerlei vormen van dienstverlening vanuit het cluster.

Naast de aanwezigheid van fysieke infrastructuur kan ICT-infrastructuur bijdragen aan de agglomeratiegraad en de centraliteit van een stedelijke regio. Met name de beschikbaarheid van snelle dataverbindingen kan bijdragen aan verhoging van de centraliteit, terwijl investeringen in grotere *hubs* de agglomeratiegraad kan versterken, doordat nieuwe activiteitenclusters zich hier concentreren.

Institutionele structuur

Hier gaat het volgens de geraadpleegde studies voor alles om de nationale regelgevingen en het effect daarvan op het gedrag van de betrokken bedrijven, bijvoorbeeld via belastingwetgeving of regelingen in het onderwijs. Specifiek regiogericht kunnen deze regelingen echter zelden worden genoemd.

Niettemin kan aan een institutionele structuur ook regio-specifieke invloed worden toegedacht, zeker als bij dergelijke structuren niet slechts wordt gedacht aan het uitgevaardigde regelsysteem, maar ook aan het regionale of stedelijke overheidsapparaat dat verantwoordelijk is voor toepassing van de regels.

Op regionaal niveau kan namelijk in de praktijk vaak gemakkelijk een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds overheden met de nodige slagkracht wat betreft het hanteren van regels en het inspelen op regionale ontwikkelingen en anderzijds overheden zonder een dergelijke slagkracht. Verschillen kunnen zich uiten op verschillende terreinen, van het inspelen op de wensen van het zittende bedrijfsleven, acquisitie van nieuwe bedrijven, instellingen en inwoners tot beleid gericht op verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving.

Kwaliteit van de leefomgeving

Deze standplaatsconditie staat voor een groot aantal zaken. Het gaat hier bijvoorbeeld om de aanwezigheid en kwaliteit van de onderwijsvoorzieningen (specifieke internationale scholen), maar ook om voorzieningen als winkels, theaters, musea, sportaccommodaties en andere recreatiemogelijkheden. Voorts speelt de aan- of afwezigheid van stedelijk historisch en architectonisch schoon een rol, alsmede de kwaliteit van de natuurlijke omgeving. En ten slotte is ook het sociale klimaat in de regio aan de orde, bijvoorbeeld afgemeten aan de aan- of afwezigheid van criminaliteit of vandalisme.

De laatste tijd is het belang van de leefomgeving als standplaatsvoorwaarde sterk toegenomen. Dit geldt voor alle onderscheiden vormen van regionaal-stedelijke clustering. Het belang van deze standplaatsconditie is echter in extra mate aan de orde in geval van brainportclusters. Immers, in meer op kennis georiënteerde bedrijvigheid vormen hoog opgeleide werknemers een schaarse productiefactor. Omdat deze bedrijvigheid in toenemende mate schijnbaar footloose is, vestigen de werknemers zich op plaatsen met een aantrekkelijk woon- en leefklimaat. Ondernemingen in deze sector vestigen zich steeds vaker daar waar deze werknemers te vinden zijn.⁶⁶ De vraag waar mensen willen wonen, wordt daarom steeds relevanter als standplaats-overweging. Om goede werknemers aan zich te binden concurreren regio's bijgevolg in toenemende mate met elkaar als aantrekkelijk woongebied, zeker als ze uit zijn op brainportbedrijvigheid.

⁶⁶ Zie 'Creativiteit is de motor van economische groei', *NRC* 29-9-2003.

Woonmilieus

Ook de beschikbaarheid van woningen conform de woonwensen voor alle relevante doelgroepen is als standplaatsconditie van belang voor alle onderscheiden regionaal-stedelijke clustertypen.

Opnieuw verdient het behoefteprofiel in dit opzicht in geval van brainportclusters echter speciale aandacht. Immers, zoals hiervoor reeds werd vastgesteld, is vooral voor brainportactiviteiten de beschikbaarheid in een cluster van voldoende hooggeschoolde en gespecialiseerde professionals een zwaar wegende voorwaarde voor vestiging ter plekke. Evenzeer werd eerder vastgesteld dat zeker brainportclusters gebaat zijn bij aanwezigheid van een attractief bestand van consumptieve voorzieningen (opleidingsinstellingen, theaters, musea, enz.) als standplaatskwaliteit waarop dergelijke professionals afkomen. Een bijpassend bestand van riante, luxe woningen, liefst zowel in compact stedelijke als in meer suburbane setting beschikbaar, is evenzeer een standplaatskwaliteit.

Uitstraling, imago

Naast feitelijke indicaties wat betreft de standplaatskwaliteiten waarover een regionaal-stedelijk cluster beschikt, is de uitstraling ofwel het imago van een dergelijk cluster van invloed op de aantrekkingskracht van dat cluster. Dit geldt zowel voor potentiële nieuwe vestiging van elders als voor reeds ter plekke gehuisveste bedrijven, bewoners en instellingen. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat vooral de kwaliteit van de leefomgeving blijkt bij te dragen aan de uitstraling van een cluster. Ook alle andere hiervoor genoemde standplaatsvoorwaarden kunnen echter bijdragen aan het imago van datzelfde cluster.

Een sterk imago kan namelijk door heel uiteenlopende zaken worden bepaald. Zo kan een stedelijke regio opvallen door de aanwezige natuur, maar ook door bepaalde culturele voorzieningen of door een specifieke architectuur of culinaire traditie. In vrijwel alle gevallen hebben city-marketing specialisten echter te maken met de omstandigheid dat een feitelijke of tenminste aangekondigde ingreep in een of meer van de hiervoor genoemde standplaatscondities voorwaarde is voor een min of meer duurzame verbetering van het beeld dat het betreffende cluster oproept bij ter plekke gevestigde of van elders aan te trekken bedrijven, instellingen of bewoners.

Aanknopingspunten voor ruimtelijk relevant beleid

Classificatie

Ruimtelijk beleid wordt in dit advies in brede zin opgevat. Het gaat de raad in dit verband namelijk om alle vormen van overheidsbeleid die resulteren in het locationeel distribueren en het op de betreffende locaties accommoderen en faciliteren van bepaalde vormen van grondgebruik. Zo bezien kent ook het beleid rond het wetenschappelijk onderwijs en de volksgezondheid een ruimtelijke component die van invloed is op de allocatie van de universiteiten en ziekenhuizen in een land.

Ook als ruimtelijk beleid in deze brede zin wordt gedefinieerd moet de betekenis van dit beleid als determinant van de economische ontwikkelingen in stedelijk Nederland niet worden overschat. Om te beginnen is de overheid allesbehalve oppermachtig in dit opzicht. Technologische ontwikkelingen en verschuivende consumentenvoorkeuren worden bijvoorbeeld in hoge mate door maatschappelijke krachten bepaald, zonder dat de overheid daar veel aan toe of af kan doen. Bovendien is generiek overheidsbeleid, bijvoorbeeld met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs of de rechtspositie van werknemers in een land, in veel opzichten veel effectrijker wat betreft de voor- of tegenspoed van de bedrijvigheid in een land dan specifiek ruimtelijk beleid. Kortom, regiospecifiek ruimtelijk beleid is slechts een van de determinanten van de mate waarin een regionaal-stedelijk netwerk succes heeft als cluster van economische bedrijvigheid.

Welke aanknopingspunten voor regiospecifiek beleid kunnen na deze relativering vooraf toch als mogelijke ankerpunten voor succesvol ruimtelijk beleid worden aangemerkt? Voor een nadere classificatie van deze aanknopingspunten wordt gebruik gemaakt van de in de probleemstelling gehanteerde driedeling waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen:

- (1) beleid gericht op vergroting van het draagvlak van het betreffende cluster voor nieuwe brainport- of mainportfuncties;
- (2) beleid gericht op verhoging van de kwaliteit van specifieke binnen dit cluster aanwezige brainport- of mainportfuncties;
- (3) beleid tot verbetering van het centraliteitsniveau van een gegeven stedelijk-regionaal mainport- en brainportcluster binnen Europa.

De eerste twee beleidsvelden zijn gericht op verhoging van de agglomeratiegraad van de te beïnvloeden stedelijke clusters.

In aanzet lijkt deze classificatie vervolgens tamelijk eenvoudig te kunnen worden opgesteld:

- Bij ruimtelijk beleid gericht op ontwikkeling van infrastructuur op nationaal en internationaal niveau gaat het in de eerste plaats om centraliteitsbeleid.
- Bij ruimtelijk beleid gericht op ontwikkeling van infrastructuur op regionaal niveau gaat het voor alles om beleid gericht op draagvlakvergroting.
- Bij ruimtelijk beleid gericht op verbetering van de marktrelaties kan het zowel gaan om versterking van de centraliteit als om verbetering van de kwaliteit van de aanwezige mainport- en brainportfuncties.
- Bij beleid gericht op verbetering van het leefklimaat in de betreffende clusters hebben we primair te maken met beleid bedoeld ter verhoging van de kwaliteit van specifieke mainport- of brainportfuncties.
- Bij ruimtelijk beleid gericht op de arbeidsmarkt, de vestigingssituatie en de woonmogelijkheden lijkt het zowel te kunnen gaan om vergroting van het draagvlak van de betreffende clusters als om verhoging van de kwaliteit van specifieke mainport- en brainportfuncties ter plekke.
- Bij de twee resterende standplaatscondities, 'institutionele structuur' en 'imago', gaat het ten slotte weliswaar evenzeer om twee functioneel eigensoortige standplaatsvoorwaarden, maar elke concrete invulling van beleid rond deze twee voorwaarden leidt tot ingrepen die vallen onder de overige hiervoor geclassificeerde standplaatsvoorwaarden.

In werkelijkheid zal de classificatie van concrete beleidsstrategieën vaak niet zo eenvoudig verlopen. Uitbouw van een internationale luchthaven zal bijvoorbeeld in eerste instantie zonder meer als een centraliteit bevorderende ingreep worden geclassificeerd, terwijl bij nader inzien ook duidelijk sprake kan zijn van een nieuw toegevoegd regionaal winkelcentrum en een werkgelegenheidsconcentratie en daarmee van een verhoging van de agglomeratiegraad ter plekke. Zo zijn vele voorbeelden te geven.

Indien uitsluitend gelet wordt op de primaire bedoelingen van een ingreep lijkt niettemin de volgende classificatie een bevredigend beeld te geven:

	Omvang draagvlak (Agglomeratiegraad)	Kwaliteit van specifieke mainp. of brainp. functies (Agglomeratiegraad)	Centraliteit
Marktelaties	+	+	+
Arbeidsmarkt	+	+	
Vestigingssituatie	+	+	
Infrastructuur (internationaal)			+
Infrastructuur (intraregionaal)	+		
Institutionele structuur	•	•	•
Leefomgeving		+	
Woonmogelijkheden	+	+	
Imago	•	•	•

+ = van belang

• = indirect van belang, via andere standplaatsfactoren

Concrete regiospecifieke beleidsstrategieën

Aan welke concrete regiospecifieke beleidsstrategieën kan in dit verband onder andere gedacht worden?

Versterking centraliteitsniveau

- ↪ Uitbreiding van de internationale infrastructuur. Hierbij moet zowel gedacht worden aan de aanleg van nieuwe trein- of weginfrastructuur ten behoeve van internationale verbindingen (bijvoorbeeld in de vorm van TGV-verbindingen) als aan verbinding versnellende kunstwerken (bijvoorbeeld in de vorm van spoortunnels of bruggen).
- ↪ Vergroting van de mainportcapaciteit. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om uitbouw van vliegvelden of om uitbreiding van de capaciteit van zeehavens.
- ↪ Versterking van de ICT-infrastructuur. Hier gaat het bijvoorbeeld om de aanleg van dataverbindingen met hoge snelheid en capaciteit.

Verhoging agglomeratiegraad door draagvlakvergroting

- ↪ Vergroting van het bestand van stedelijke grondgebruikers binnen een bestaand regionaal stedelijk mainport- of brainportnetwerk (dat wil zeggen een stedelijk cluster gekenmerkt door interne vervlechting in de vorm van dagelijkse interactie) door toevoeging van stedelijke bebouwing ten koste van landelijk grondgebied binnen de betreffende netwerkregio. Hierbij kan het zowel gaan om nieuwe bouwlocaties voor bedrijvigheid, bijvoorbeeld langs corridors, als om woningbouwlocaties, ook ten behoeve van sociale woningbouw.

- Uitbreiding van een bestaande stedelijke netwerkregio door verbetering van het regionale verkeerssysteem. Beoogd doel is hier een vergroting van de afstanden die overbrugbaar zijn binnen bepaalde dagelijkse reistijden.

Verhoging agglomeratiegraad door toevoeging van specifieke topfaciliteiten

- Concentratie van topinstellingen in het onderwijs en onderzoek in de belangrijkste mainport- en brainportnetwerken van een land, dit ter verkrijging van een goede kennisinfrastructuur en een innovatief bedrijfsklimaat, onder meer gedragen door intensief face-to-face contact.
- Concentratie van topinstellingen in de culturele sector binnen de belangrijkste mainport- en brainportnetwerken van een land, dit ter vergroting van de attractie van deze netwerken als leefmilieu.
- Toevoeging van nieuwe hoogwaardige woonmilieus zowel in stedelijke als in suburbane dichtheden bedoeld voor welgestelde hoogopgeleide professionals.
- Ontwikkeling van ook internationaal aansprekende centrumlocaties voor hoogwaardige brainportbedrijvigheid (hoofdzetels van banken, hoofdkantoren van industriële bedrijven, topinstellingen van zakelijke dienstverlening) gemengd met hoogwaardige culturele en recreatieve voorzieningen en luxe woonfaciliteiten in hoge dichtheden. Hierbij is zowel het verkrijgen van een aantrekkelijke functiemix van belang als een afgewogen inrichting van de centrumlocaties (aangename en veilige openbare ruimte, plinten met publieke functies).
- Ontwikkeling van opvangmogelijkheden voor immigrantenbedrijvigheid aan zowel de boven- als onderkant van de markt, zo nodig in speciale op congregatie ingestelde woon-werkgebieden ('China towns').
- Ontwikkeling van broedplaatsmilieus, deels door nieuwbouw van dergelijke milieus (wetenschapsparken of -gebouwen), deels door het beschikbaar krijgen of houden van goedkope vestigingsmilieus voor nieuwe (klein)bedrijven (bescherming van oude woongebieden of bedrijfscomplexen, introductie cascobouw, enz.).

Overigens zal duidelijk zijn dat voorgaande regiospecifieke beleidsstrategieën soms ondenkbaar zijn zonder flankerend beleid gericht op het gehele land, dit als noodzakelijke voorwaarde voor genoemde ruimtelijk specifieke strategieën. Zo dient bijvoorbeeld vorm te worden gegeven aan een passend nationaal beleid gericht op toegankelijkheid van het land voor arbeidsmigranten, zo nodig met een meer restrictieve toegankelijkheid tot de voorzieningen van de verzorgingsstaat, voordat stedelijk accommodatiebeleid gericht op migranten zin heeft.

Bijlage 2: Samenstelling van de raad

drs. F.H. van der Veen, voorzitter
mr.drs. L.C. Brinkman
mw. H.M.C. Dwarshuis-van de Beek
prof.dr. R. van Engelsdorp Gastelaars*
ir. J.J. de Graeff*
prof.dr. W.A. Hafkamp
mw. prof.mr. J. de Jong
mw. M.C. Meindersma
mw. drs. A.M.J. Rijckenberg*
mw. prof.dr.ir. I.S. Sariyildiz*
prof.dr.ir. J. van der Schaar
ir. D. Sijmons
prof.dr. P. Tordoir*
prof.dr. W.C. Turkenburg
drs. T.J. Wams

De met een * aangegeven leden maakten deel uit van de werkgroep uit de raad, die het advies voorbereidde. Drs J.J. Modder is als extern deskundige toegevoegd aan de werkgroep.

Waarnemers

mr. N.R. van Ravesteijn, namens het Ruimtelijk Planbureau
dr. M.A.J. Kuijpers-Linde, namens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
dr.V. Veldheer, namens het Sociaal en Cultureel Planbureau
drs. T.H. van Hoek, namens het Centraal Planbureau

Algemeen secretaris

drs. A.F. van de Klundert

Bij dit advies betrokken medewerkers van het secretariaat

drs. H. Dijkman (projectleider tot 1 april 2004)
ir. A.J.F. de Vries (projectleider vanaf 1 april 2004)
mw. drs. M.P. Hoogbergen (tot 1 september 2003)
mw. A.M.H. Bruines

Lijst recent verschenen adviezen

042	oktober 2004	Meerwerk, Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief
041	15 juni 2004	Advies over de Nota Ruimte
040	27 mei 2004	Buiten Bouwen
039	4 april 2004	Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek
038	september 2003	Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave
037	juni 2003	Verantwoorde risico's, veilige ruimte
036	december 2002	Milieu en Economie: ontkoppeling door Innovatie
035	november 2002	Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus
034	september 2002	Minder blauw op straat? advies over regionaal waterbeheer en ruimtelijke ordening in de 21e eeuw
033	juni 2002	Impuls voor ruimtelijke investeringspolitiek advies naar aanleiding van de (ICES-) investeringsimpuls 2002
032	maart 2002	Smaken verschillen: multicultureel bouwen en wonen
031	november 2001	Plannen met visie: advies over het Voorontwerp Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening
030	oktober 2001	Grotestedenbeleid, voortzetten en verbouwen: advies over grotestedenbeleid
029	oktober 2001	Kwaliteit in ontwikkeling: uitwerking stedelijke netwerken, contouren en instrumenten
028	oktober 2001	Waar een wil is, is een weg: advies over het NMP4
027	juli 2001	Denklijnen voor het Noorden en overig Nederland: advies over een snelle verbinding tussen het Noorden en de Randstad
026	mei 2001	Kwaliteit in ontwikkeling
025	april 2001	Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave. 'Visie op de stad 2'
024	februari 2001	Ontwerpen aan Nederland Architectuurbeleid 2001-2004. (in briefvorm)
023	september 2000	Dagindeling geordend?
022	september 2000	Betrokken burger, betrokken overheid Reactie VROM-raad op de ontwerp-Nota Wonen
021	mei 2000	Op weg naar het NMP4 Advies over de agenda van het NMP4
020	maart 2000	Het instrument geslepen Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie
019	december 1999	Nederland en het Europese milieu Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid
019F		Les Pays-Bas et l'environnement européen Avis portant sur une différenciation de la politique environnementale européenne
019D		Die Niederlande und der europäische Umweltschutz Stellungnahme zur Differenzierung in der EU-Umweltpolitik
019E		The Netherlands and the European Environment Advice on Differentiation in European Environmental Policy
018	december 1999	Huurbeleid met contractvrijheid
017	november 1999	Mobiliteit met beleid
016	september 1999	Mondiale duurzaamheid en de ecologische voetafdruk
016E	september 1999	Global Sustainability and the Ecological Footprint

